

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة 8 ماي 1945 قالمة



الكلية : الحقوق والعلوم السياسية

القسم : العلوم السياسية

مخبر التوطين : مخبر الدراسات القانونية البيئية

أطروحة

لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث

الشعبة: علاقات دولية

الميدان: علوم سياسية وعلاقات دولية

الاختصاص : إدارة دولية

من إعداد:

لعمامرة حسين

بعنوان:

أداء بعثات السلام الأممية في عمليات بناء السلام

دراسة مقارنة في مؤشرات الفعالية

أمام لجنة المناقشة المكونة من:

بتاريخ: 02 ماي 2024

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
وداد غزلاني	أستاذ تعليم عالي	جامعة 8 ماي 1945 قالمة	رئيسًا
جمال منصر	أستاذ تعليم عالي	جامعة 8 ماي 1945 قالمة	مشرفًا ومقررا
نور الدين حشود	أستاذ تعليم عالي	جامعة قاصدي مرياح ورقلة	عضوا ممتحنا
محمد الطاهر عديلة	أستاذ تعليم عالي	جامعة محمد بوضياف مسيلة	عضوا ممتحنا
سميرة شرايطية	أستاذ محاضر - أ	جامعة 8 ماي 1945 قالمة	عضوا ممتحنا
اليامين بن سعدون	أستاذ محاضر - أ	جامعة 8 ماي 1945 قالمة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية: 2024/2023

شكر وتقدير:

أحمد الله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه أن وفقني لإتمام هذا العمل وقبل أن أشكر أستاذي على تفضله بالإشراف على هذه الأطروحة، أرفع له أسمى ما تحمله الكلمات من معاني تقديراً على مجده وصدق نيته في التعليم، والتوجيه والمرافقة، فجزاكم الله عنا كل الخير أستاذي الكريم: أ.د. "منصر جمال".

أشكر اللجنة الموقرة على كرم قبولها مناقشة هذا العمل؛ كما أشكر جميع أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعة قلمة، على حرصهم على تقديم تكوين جيّد للطلبة والباحثين.

أهدي هذا العمل إلى:

أمي رحمها الله، كعمل صادق،

ثم إلى:

أبي وعمي، أدام الله عافيتهما؛

خالتي توتة، حفظها الله؛

إخوتي الأفاضل: "إلياس، صباح، منى"، بأزواجهم وأولادهم

أخوي، "العزیزین: صهیب، لطفی، كعضدٍ أستند إليهما

زوجتي الكريمة "روميسة"، وصبرها على تبعات هذا العمل

كل الأهل والأصدقاء دون استثناء.

﴿إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في غيره: لو
غير هذا لكان أحسن، ولو زيد كذا لكان يُستحسن، ولو قُدِّم هذا
لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل. وهذا من أعظم العبر، وهو
دليل على استيلاء النقص على جملة البشر﴾.

العماد الأصفهاني

ملخص

يُشكل حفظ السلم والأمن الدوليين تحديّات كبيرة للأمم المتحدة، التي تعهدت منذ تأسيسها بإنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب، وتحقيقاً لهذا المقصد، قامت بإنشاء بعثات للسلم خارج أطرها القانونية ووظفتها في مناطق النزاع.

أحدثت نهاية الحرب الباردة العديد من التحولات السياقية، وعلى مستوى البعثات كان أبرزها ذلك التحول من حفظ السلم التقليدي إلى أنشطة بناء السلم في مرحلة ما بعد النزاع، غير أنّ الممارسة الأممية تأثرت في بداياتها بانتصار النموذج الغربي وطبقت بناء السلم من منظور ليبرالي، وعلى إثر ذلك، برزت العديد من الدراسات التقييمية لأداء الأمم المتحدة في عملياتها لبناء السلم، وظف الباحثون فيها العديد من معايير التقييم على اختلافها.

ضمن ذات الإطار، تأتي هذه الدراسة للبحث في تقييم بعثات السلم الأممية في عمليات بناء السلم مفترضة ثلاثة مؤشرات لقياس الأداء، التي من شأنها أن تُسهم في فعالية الأداء، وفي تحسين عمل البعثات الأممية.

الكلمات المفتاحية: بناء السلم، تقييم الأداء، بعثات السلم الأممية، مؤشرات.

ملخص بالإنجليزية

Maintain International Peace and Security poses great challenges to the United Nations, which has pledged since its founding to save future generations from the scourge of war. To achieve this goal, it has established peace missions outside its legal frameworks and employed them in conflict areas.

The end of the Cold War brought several contextual shifts, and at the level of UN peace missions, the most prominent of these was the shift from traditional peacekeeping to peacebuilding activities in the post-conflict phase. However, international practice was influenced in its beginnings by the victory of the Western model and applied peacebuilding from a liberal perspective. As a result, many assessment studies of the United Nations' performance in its peacebuilding operations emerged, in which researchers employed many different evaluation Criteria.

Within the same framework, this study aims to assess the effectiveness of UN peace missions in peacebuilding operations by utilizing three performance indicators. which would contribute to the effectiveness of performance and to improving the work of UN missions.

Keywords: peacebuilding, performance evaluation, UN peace missions, indicators.

خطة الدراسة

أداء بعثات السلام الأممية في عمليات بناء السلام

دراسة مقارنة في مؤشرات الفعالية

مقدمة

الفصل الأول: بناء السلام: الأطر المفاهيمية والنظرية

المبحث الأول: بناء السلام: دراسة في تطور المفهوم.

- المطلب الأول: جهود الباحثين والأكاديميين في تعريف بناء السلام؛
- المطلب الثاني: تطور مفهوم بناء السلام ضمن منظومة الأمم المتحدة.

المبحث الثاني: المقاربات النظرية لبناء السلام الأممي

- المطلب الأول: مقارنة بناء السلام الليبرالي؛
- المطلب الثاني: مقارنة بناء السلام الهجين.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

المبحث الأول: التعريف ببعثات السلام الأممية وأطرها التنظيمية.

- المطلب الأول: ظهور بعثات السلام الأممية وسياقات تطورها؛
- المطلب الثاني: الإطار القانوني لعمليات السلام الأممية وإشكالاته؛
- المطلب الثالث: الهيكل الإداري لعمليات السلام الأممية.

المبحث الثاني: تصنيف بعثات السلام الأممية.

- المطلب الأول: تصنيف بعثات السلام الأممية وفقا لمنظومة مهامها؛
- المطلب الثاني: أصناف بعثات السلام الأممية المتعاقبة زمنيا؛
- المطلب الثالث: التصنيف الأممي لبعثات السلام.

المبحث الثالث: بعثات السلام: قضايا التمويل ومؤشرات الأداء

- المطلب الأول: تمويل بعثات السلام الأممية وإشكالاته؛
- المطلب الثاني: التعريف بمؤشرات بناء السلام الأممي.

**الفصل الثالث: مُساءلة بناء السلام الأممي: مُقارنة عبر إقليمية
المبحث الأول: مُقايضة مؤشرات أداء بناء السلام الأممي في آسيا**

- المطلب الأول: حالة أفغانستان؛

- المطلب الثاني: حالة تيمور الشرقية.

المبحث الثاني: مُقايضة مؤشرات أداء بناء السلام الأممي في أوروبا

- المطلب الأول: حالة كوسوفو؛

- المطلب الثاني: حالة البوسنة والهرسك.

المبحث الثالث: مُقايضة مؤشرات أداء بناء السلام الأممي في أفريقيا

- المطلب الأول: حالة سيراليون؛

- المطلب الثاني: حالة الكونغو الديمقراطية.

المبحث الرابع: تحليل مقارن للنتائج

- المطلب الأول: تقييم أداء بعثات السلام الأممية: نقاشات النجاح والفشل؛

- المطلب الثاني: ترتيب المؤشرات حسب فعاليتها.

خاتمة

مقدمة

عرف السياق الدولي بعد نهاية الحرب الباردة حدوث تغييرات هامة مست العديد من القضايا، لاسيما تعقد طبيعة الحروب والنزاعات وتحولها من نزاعات ما بين الدول إلى نزاعات داخل الدولة الواحدة، وسعيًا من الأمم المتحدة في حلها للنزاعات تحقيقًا لغاية إنشائها، قامت بعد فشل تطبيقات نظام الأمن الجماعي بابتكار بعثات السلام كآلية تعتمد عليها في حفظ السلم والأمن الدوليين.

فبعدما اقتصر دور هذه البعثات في مرحلة الحرب الباردة على حفظ السلام التقليدي، باستثناء بعض بعثات إنفاذ السلام، تُوجت سنة 1992، بميلاد مفهوم ، "بناء السلام بعد انتهاء الصراع، من منظور جديد يقوم على إيجاد الهياكل والمؤسسات التي من شأنها أن تزيل أسباب النزاع، وتقيم بيئة جديدة تمنع تجددتها.

إنّ انخراط الأمم المتحدة في أنشطة بناء السلام بدأ منذ ميلاد هذا المفهوم، ولها سجل واسع من العمليات بين النجاح والإخفاق، وكأي منظمة دولية تخضع إلى التقييم من أجل تجويد الأداء، فقد عرفت بعثاتها لبناء السلام الكثير من النقد، لاسيما حول تبنيها مقاربة بناء السلام الليبرالي، وتجاهلها للفاعل المحلي، فضلا عن مُساءلة مدى تجسيدها لسلم مستديم لا يتجدد في ظل النزاع مرة أخرى، وعليه، غالبا ما كانت طبيعة السؤال حول هذا الموضوع، على النحو التالي: هل كانت العملية ناجحة؟

إنّ طبيعة هذا السؤال، تتطلب إجابة محددة، ونظرا لتعدد آثار عمليات السلام الأمامية وتشابكها، فمن النادر أن تكون أيّ عملية ناجحة كليا أو فاشلة كليا، الأمر الذي دفع بتجاوز الإجابة المباشرة التي تقوم على (نعم - لا) إلى توضيحات تأخذ أبعاد تقييمية عبر عديد المؤشرات المختلفة. إختارت هذه الدراسة ثلاثة مؤشرات من بين العديد من مؤشرات التقييم وهذا لوجود اتفاق حول فعاليتهم، وهم: مؤشر نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ومؤشر إصلاح القطاع الأمني ، ومؤشر إجراء الانتخابات وبناء المؤسسات.

أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة أنها تقدم إطارا تحليليًا لانخراط الأمم المتحدة في عمليات بناء السلام، خاصة ما تعلق بأنشطة الاستقرار الأمني، لذا يمكن تقسيم هذه الأهمية إلى:

الأهمية العلمية:

- المساهمة في إثراء دراسات السلام، لاسيما ما تعلق بدور الأمم المتحدة في بناء السلام في مناطق ما بعد النزاع؛
- تدعيم النقاشات النظرية المتعلقة ببناء السلام.

الأهمية العملية:

- تزويد الممارسين والمهتمين بمجال بناء السلام، بإطار عملياتي يُسهم في توضيح تصوراتهم عن عمليات الأمم المتحدة في بنائها للسلام، من خلال الحالات المدروسة.
- تقديم توصيات بإمكانها أن تؤدي إلى نجاح البعثات، إن التزمت بشروط تحقيق مؤشرات القياس: (نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وإصلاح القطاع الأمني، والانتخابات وبناء المؤسسات).

أسباب اختيار الموضوع

الأسباب الذاتية :

تُعزى الأسباب الذاتية لاختيار هذا الموضوع، إلى الرغبة في فهم كيفية إدارة الأمم المتحدة لمختلف النزاعات في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، وتأثري بالأستاذ المشرف، من خلال أبحاثه في هذا المجال وتدريبه لنا، إضافة إلى رغبتني الشخصية في تقديم إسهام في مجال الإدارة الدولية.

الأسباب الموضوعية:

- انخراط الأمم المتحدة في معظم عمليات بناء السلام، أدى إلى اهتمام الباحثين والممارسين لإجراء تقييمات ودراسات حول فعالية أدائها قصد تجويد الأداء؛
- معرفة الآثار والانعكاسات المترتبة على الممارسات الأهمية لبناء السلام، وتأثيرها على حقل دراسات السلام؛
- طبيعة التخصص، الإدارة الدولية، والذي يفترض أن تكون المساهمة البحثية ضمن هذا المجال،
- الوقوف على حقيقة مفهوم بناء السلام الأممي باعتباره موضوعا ديناميا، يتأثر بالمستجدات في مناطق النزاع.

مجال الدراسة

تم تقسيم دراسة موضوع أداء بعثات السلام الأمامية في عمليات بناء السلام، إلى ثلاثة أنماط: مشكلة حدودها الظرفية - الزمانية، المكانية- والمعرفية.

المجال المعرفي:

تندرج هذه الدراسة إلى حقل متعدد التخصصات، فهي من صميم المجالات البحثية لدراسات السلام، الذي يهتم بالبحث في تعزيز السلم وتحقيق الأمن في المجتمعات التي تعاني من النزاعات، كذلك تتقاطع مع الإدارة الدولية التي تسعى إلى إدارة النزاعات الدولية، قصد حلها أو احتوائها.

المجال المكاني:

تمّ تبني مقارنة عبر اقليمية مست ثلاث قارات (أفريقيا، آسيا، أوروبا)، وفي كل قارة تم دراسة حالتين، على النحو الآتي، أفريقيا (الكونغو الديمقراطية، سيراليون)، آسيا (أفغانستان، تيمور الشرقية) أوروبا (كوسوفو، البوسنة والهرسك).

المجال الزمني:

بخصوص الفترة الزمنية التي شملتها الدراسة، فهي تبدأ من نهاية الحرب الباردة، وبداية انشطة بناء السلام إلى غاية سنة 2023.

إشكالية الدراسة

مع نهاية الحرب الباردة، أصبح مفهوم بناء السلام رائجا في الأوساط الأكاديمية والمؤسسية، توسع النقاش حول جدوى بنائها للسلام، فمنهم من حاج بأنها تفتقد للآليات اللازمة لتحقيق أهدافها، في حين رافع آخرون على أنها قدمت الكثير في مجال بناء السلام، ضمن هذا الإطار التقييمي برزت العديد من مؤشرات القياس، والتي من أهمها مؤشر نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ومؤشر إصلاح القطاع الأمني، ومؤشر إجراء الانتخابات وبناء المؤسسات، على اعتبارهم دعامة ضرورية للاستقرار الأمني من أجل تحقيق بناء سلام، وعليه جاءت إشكالية الدراسة كالتالي:

إلى أي مدى ساهمت بعثات الأمم المتحدة لبناء السلام في تحقيق مؤشرات الاستقرار الأمني؟

وعلى ضوء هذه الإشكالية، نصوغ الأسئلة الفرعية التالية:

- هل نجحت البعثات في تحقيق مؤشرات الاستقرار الأمني؟
- ماهي مؤشرات الفعالية؟

فرضيات الدراسة

- انطلاقاً من الإشكالية التي سبق طرحها، تهدف الدراسة إلى اختبار الفرضيات الآتية:
 - وجود تفويض واضح لولاية البعثة من شأنه أن يُعزز نجاح بعثات السلام في عملياتها لبناء السلام؛
 - مدى استخدام القوة العسكرية يؤثر على نجاح البعثة في عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛
 - كلما كان التمويل كافٍ، كلما زاد ذلك من فعالية بعثات السلام الأممية في عملياتها لبناء السلام؛
 - طبيعة النزاع وتعقده تُؤثر على فعالية البعثات.

مناهج الدراسة

تم الاعتماد في هذه الدراسة على تكاملية منهجية فرضتها طبيعة الدراسة، للإحاطة أكثر بالموضوع، وتمثلت في:

▪ المنهج المقارن:

يُعتبر المنهج المقارن بمثابة المنهج التجريبي في العلوم الإمبريقية، فهو المنهج المناسب لمثل هذه المواضيع، حيث وظفه الباحث عند مقارنته لسنة حالات شاركت فيها البعثات الأممية في عمليات بناء السلام (الكونغو الديمقراطية، سيراليون، كوسوفو، البوسنة والهرسك، أفغانستان، تيمور الشرقية).

▪ المنهج التاريخي

استعان الباحث بالمنهج التاريخي، قصد تتبع السياقات النزاعية للدراسات الحالة وهذا من أجل الإحاطة أكثر بالظاهرة المدروسة وفهم مسببات النزاع.

الإطار النظري للدراسة

بالرغم من أن بناء السلام تمّ التطرق إليه بعدسات عديدة، إلا أنّ الباحث اعتمد في هذه الدراسة على مُقاربتين، استندت عليهما عمليات الأمم المتحدة في بنائها للسلام: المقاربة الأولى، مقاربة بناء السلام الليبرالي التي كانت بمثابة الأساس والمُوجِّه لعمليات الأمم المتحدة في بداياتها؛

أما المقاربة الثانية، فهي مقاربة بناء السلام الهجين التي تُركز على إشراك الفواعل المحلية في عملية البناء رفقة الفواعل الدولية، جاءت هذه المقاربة كاستجابة ومراجعة لبعض ممارسات بناء السلام القائمة على المنظور الليبرالي.

أدبيات الدراسة

1. Roland Paris, at war's end building peace after civil conflict :

تطرق الباحث في مؤلفه إلى نشأة بناء السلام، والسياق الذي تشكل فيه، موضعًا ومدافعًا عن أطروحة السلام الليبرالي، في القسم الثاني من الكتاب بحث في مجموعة واسعة من الحالات، ثم قدم في الجزء الأخير المشاكل التي تعيق بناء السلام ، تركز أهم أفكاره حول إضفاء "الطابع المؤسسي قبل الليبرالية"، ويعتبر أنّ تحقيق ذلك يزيد أكثر من فعالية بناء السلام.

2. Fernando Cavalcante, peacebuilding in the united nations coming into life

تناول الباحث في هذا الكتاب بالتفصيل كل ما يتعلق ببناء السلام الأممي، من حيث نشأة المفهوم وتطوره ضمن منظومة الأمم المتحدة، فهو عبارة عن بحث كرونولوجي للنشأة والتطور، يشير في مضمونه إلى نشأة بناء السلام الديمقراطي وحدوده، ثم ينتقل إلى مكونات هيكل بناء السلام وأثره في فعالية بناء السلام.

3. David Chandler, peacebuilding the twenty years' crisis, 1997–2017

استوحى الباحث عنوان مؤلفه، من كتاب ادوارد هالت كار: أزمة العشرين سنة 1939–1919 مقدمة لدراسة العلاقات الدولية، وبنى عليه، تتبع دافيد شندلر تطور بناء السلام ، وخلص إلى ما أسماه "بنهاية مفهوم بناء السلام"، فحسبه منذ سنة 2017، لم يعد مصطلح بناء

السلام مُتداولاً في جدول الأعمال الدولية، بما في ذلك الأمم المتحدة التي تحولت من استخدام مفهوم بناء السلام إلى مفهوم الحفاظ على السلام.

4. PETER Wallensteen ,quality peace : peacbuilding ,victory , and world order

ينطلق الباحث في فصول هذا الكتاب، من أنّ الغرض من مفاهيم وإستراتيجيات بناء السلام هو إيجاد مسارات ما بعد الحرب لا تؤدي إلى تجدد القتال بين الأطراف، فبناء السلام يهدف إلى جعل الحرب السابقة، آخر الحروب، لذا، يرتبط منطقياً وتجريبياً بالوضع الذي يظهر بعد اتفاق السلام، أهم ما قدم في هذا المؤلف هو "مفهوم جودة السلام"، والذي يعني إنشاء شروط ما بعد الحرب تجعل من سكان المجتمع، يعيشون حياة كريمة وآمنة، في الحاضر وفي المستقبل القريب.

الدراس لهذه الأدبيات، يدرك أنّ ذات المادة العلمية تتكرر، وتتفق أغلبيتها على نقد بناء السلام الليبرالي، دون تقديم دراسة إمبريقية تعزز من افتراضاتهم، المختلف في هذه الدراسة، أنّها أخضعت جميع الحالات لنفس المؤشرات، بحيث تكون نتائج هذه الدراسة أكثر صدقية، بسبب قياس نفس المؤشر ست (06) مرات.

صعوبات الدراسة

من أهم الصعوبات التي واجهها الباحث في هذه الدراسة، عدم توفر بيانات شاملة وإحصاءات دقيقة حول مؤشرات القياس للحالات المدروسة، وهذا يؤثر على جودة العمل الذي يعتمد أساساً على هذه المعطيات.

تقسيم الدراسة

جاءت هذه الدراسة مفصلة إلى ثلاثة فصول، حاول الباحث من خلالها معالجة الإشكالية واختبار الفرضيات المقترحة:

ركز الفصل الأول على الأطر النظرية و المفاهيمية لبناء السلام، وذلك في مبحثين، عالج المبحث الأول تطور مفهوم بناء السلام من طريقتين، من خلال جهود الباحثين والاكاديميين ، وعبر تطوره ضمن منظومة الأمم المتحدة ، بينما عالج المبحث الثاني المقاربات النظرية لبناء السلام الأممي، من خلال الاعتماد على مقارنة بناء السلام الليبرالي، ومقاربة بناء السلام الهجين.

الفصل الثاني:

تم تطرق فيه إلى نشأة بعثات السلام الأممية وتطورها، أحاط هذا الفصل بكل ما يتعلق بالبعثات، عالج المبحث الأول التعريف بها، مُضمناً بمعرفة السياق الذي ظهرت فيه، والإطار القانوني والهيكل الإداري الذي يحكمها، في حين تناول المبحث الثاني تصنيف بعثات السلام الأممية، معتمداً على ثلاثة معايير للتصنيف، أما المبحث الثالث، فتطرق إلى قضايا التمويل ومؤشرات الأداء، حيث بحث في آليات التمويل وكيفياتها، كما تمّ تبني المؤشرات التي اعتمدها الدراسة في تقييم أداء الأمم المتحدة في عملياتها لبناء السلام، وهي ثلاثة مؤشرات، نزح السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والمؤشر الثاني إصلاح القطاع الأمني، والمؤشر الثالث الانتخابات وبناء المؤسسات.

الفصل الثالث:

كان بعنوان مُسائلة بناء السلام الأممي: مقارنة عبر اقليمية، وهي دراسة مقارنة لستة حالات موزعة جغرافياً على ثلاث قارات، أفريقيا (الكونغو الديمقراطية، سيراليون)، آسيا (أفغانستان، تيمور الشرقية) أوروبا (كوسوفو، البوسنة والهرسك)، من خلال المؤشرات الثلاثة، سابقة الذكر، بينما كان المبحث الرابع تحليل مقارن للنتائج، وخلصات الدراسة.

قائمة الاختصارات

Peace Accords Matrix	PAM	مصفوفة اتفاقيات السلام
Uppsala Conflict Data Program	UCDP	برنامج أوبسالا لبيانات النزاع
Peace Research Institute Oslo	PRIO	المعهد الدولي لأبحاث السلام بأوسلو
United Nations - African Union Hybrid Operation in Darfur	UNAMID	البعثة المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور
United Nations Truce Supervision Organization	UNTSO	هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في الشرق الأوسط
United Nations Military Observer Group in India and Pakistan	UNMOGIP	فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان
United Nations Emergency Force I	UNIF1	قوة الطوارئ الأولى التابعة للأمم المتحدة
Economic Community of West African States	ECOWAS	الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا
United Nations Operation in the Congo	ONUC	عملية الأمم المتحدة في الكونغو
Disarmament, Demobilisation and Reintegration Security Sector Reform	DDR	والتسريح ، وإعادة الإدماج نزع السلاح
International Security Assistance Force	SSR	إصلاح القطاع الأمني
United Nations Assistance Mission in Afghanistan	ISAF	القوة الدولية للمساعدة الأمنية
Disbandment of Illegal Armed Groups	UNAMA	بعثة الأمم المتحدة في أفغانستان
Revolutionary Front of Independent East Timor	DIAG	حل الجماعات المسلحة غير الشرعية
The United Nations Mission in East Timor	FRETILIN	الجبهة الثورية لتحرير تيمور الشرقية
United Nations Integrated Mission in Timor-Leste	UNAMET	بعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية
International Force For East Timor	UNMIT	بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور الشرقية
United Nations Transitional Administration in East Timor	INTERFET	القوة الدولية متعددة الجنسيات في تيمور الشرقية
National Armed Forces for the Liberation of East Timor	UNTAET	إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية
Timor Leste Defence Force	FALINTIL	القوات الوطنية المسلحة لتحرير تيمور الشرقية
East Timor Police Service	F-FDTL	القوات المسلحة لتيمور الشرقية
United Nations Police	ETPS	إدارة شرطة تيمور الشرقية
United Nations Mission in Kosovo	UNPOL	شرطة الأمم المتحدة
Kosovo Force	UNMIK	بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو
United Nations High Commissioner for Refugees	Kfor	القوة الدولية لكوسوفو
Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe	UNHCR	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
Military Technical Agreement	OSCE	منظمة الأمن والتعاون الأوروبي
Implementation Force	MTA	الاتفاق العسكري التقني
United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina	IFOR	قوة التنفيذ متعدد الجنسيات
European Union Police Mission	UNMIBH	بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك
Revolutionary United Front	EUPM	بعثة شرطة الاتحاد الأوروبي
Economic Community of West African States Monitoring Group	RUF	الجبهة المتحدة الثورية
United Nations Mission in Sierra Leone	ECOMOG	مجموعة المراقبة التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا
United Nations Observer Mission in Sierra Leone	UNAMSIL	بعثة الأمم المتحدة في سيراليون
Mission de L'organisation des Nations Unies Pour la Stabilisation En République Démocratique du Congo	UNOMSIL	بعثة مراقبي الأمم المتحدة في سيراليون
	MONUSCO	بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في الكونغو الديمقراطية

الفصل الأول:

بناء السلام: الأطر المفاهيمية والنظرية

" أن تقوم بالحرب أسهل من أن تقوم بالسلام "

جورج كليمنصو

الفصل الأول: بناء السّلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

لم تكن مُمارسة بناء السّلام في مجتمعات ما بعد النزاع، استثناءً من إشكالية التنظير والممارسة، ضمن هذا الإطار، سرد الباحث "ماك جينتي" Roger mac Ginty قصة قصيرة يقول فيها أنه في منتصف الثمانينيات عندما كان تلميذاً في الثانوية بإيرلندا الشمالية، قدّمت الحكومة مخططاً لبناء السّلام يسمح من خلاله لأطفال المدارس الكاثوليكية والبروتستانتية الالتقاء ببعضهم البعض في بيئة خاضعة للإشراف، خصوصاً وأنّ الطرفين يُفضّلان العيش مُفصلين. وعلى إثر العنف المُستمر بينهما الذي غالباً ما يكون طائفياً، طوّرت الحكومة البريطانية مبادرة "التعليم من أجل التفاهم المتبادل" حيث يتعلم الأطفـاء -على الأقل- ثقافة ودين الطرف الآخر.

وبحسب الباحث، فإن فكرة المخطط كانت جيدة، وتندرج ضمن نموذج تحويل النزاع، كونها تسعى إلى الحد من النزاعات إذا ما نشأت الأجيال الجديدة على احترام الآخر وفهم سلوكه، وهذا ما ينعكس إيجاباً في المستقبل على تنشئة مواطنين صالحين.

يقول ماك جينتي أن القصة بدأت مساء يوم الجمعة، حين دخلت مجموعة من تلاميذ مدرسة أخرى إلى قاعة الدرس، جلس حينها الأطفال الكاثوليك في جهة و البروتستانت في الجهة المقابلة، يتبادلون نظرات استغراب ودهشة، ثم خاطبنا أستاذ من المدرسة الأخرى مُوضِحاً أن مستقبل إيرلندا الشمالية مرتبط بنا كأطفال، طالباً مِنّا تكوين صداقات مع بعضنا البعض. بدى الأمر في البداية في غاية الصعوبة، إلى أن بادر أحد التلاميذ البروتستانت بالتقدّم إلينا للتعريف بنفسه، في تلك اللحظة، همس زميلنا في الصف مُستهزئاً باسم امرأة بروتستانتية كانت قد قُتلت قبل أسبوع، ليتبادل الطرفان بعدها إهانات طائفية ممّا أدى إلى تفاقم الوضع و استدعى تدخل الأساتذة لإيقاف هذه التجربة، والتي لم تتكرر طيلة مشواري الدراسي.

من خلال سرد هذه القصة، يُوضح ماك جينتي أنه غالباً ما توجد فجوة بين نظريات بناء السّلام ومُمارسته.¹

¹ Roger Mac Ginty, *Routledge Hand Book of Peacebuilding* (New York ;Routledge,2013),01.

المبحث الأول: بناء السّلام دراسة في تطور المفهوم

يؤكد الباحث "بيتر فالنستين" Peter Wallensteen، على أنّ بناء السّلام ليس له امتداد تاريخي طويل، وأنه حديث النشأة، فقد أُقترن بمرحلة ما بعد نهاية الحرب الباردة، ومع ذلك أشار إلى بعض الممارسات في السابق التي من الممكن تصنيفها على أنها مشاريع لبناء السّلام، ذكرَ تحديداً، مشروع إعادة إعمار أوروبا الغربية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، فقد اعتبره مشروع بناء سلام إقليمي إلا أنّ المصطلح لم يتم اعتماده زمنياً في ذلك الوقت.¹

المطلب الأول: جهود الباحثين والأكاديميين في تعريف بناء السّلام

يتأثر مفهوم بناء السّلام بالسياق الذي يتم استخدامه فيه، لذا نجده بمعاني مختلفة، وهذا ما توصل إليه الباحث "مايكل بارنيت" Michael Barnett وزملائه، من خلال تحليلهم لاستخدام المصطلح من قبل 24 وكالة شاركت في أنشطة تتعلق ببناء الدولة ما بعد النزاع و/ أو في إعادة الإعمار، وخلصوا إلى وجود العديد من التعريفات لهذه الأنشطة،² وهذا ما أكدته "كارولين مكاسكي" *، Carolyn Mcaskie، الأمين العام المساعد لدعم بناء السّلام - سابقاً، بقولها:

" يوجد العديد من تعريفات بناء السّلام، بقدر عدد بُناة السّلام الموجودون".³

وعليه، ستقتصر هذه الدراسة على بعض الإسهامات المعرفية لأهم الباحثين في مجال بناء السّلام، ويتعلق الأمر بـ :

- "يوهان غالتونغ" Johan Galtung؛
- "جون بول ليدراخ" John Paul Lederach؛
- بيتر فالنستين.

¹ PETER Wallensteen ,*quality peace : peacbuilding ,victory , and world order* (New York,Oxford University Press ,2015) ,10.

² CATHERINE Goetze and DEJAN Guzina, "Peacebuilding, Statebuilding, Nationbuilding -Turtles All the Way Down?", *Civil Wars*.10, No.4 (2008) :319.

* "كارولين مكاسكي" دبلوماسية كندية، ترأست سنة 2004 بعثة الأمم المتحدة في بورندي، وفي سنة 2006 كانت أول أمين عام مساعد لدعم بناء السّلام.

³ FERNANDO Cavalcante, *pacebuilding in the united nations coming into life* (Switzerland, palgrave macmilan,2019),70.

أولاً: يوهان غالتونغ* وتأسيس المصطلح:

أول من نحت مصطلح بناء السلام واستخدمه، هو الباحث يوهان غالتونغ في عمله الرائد سنة 1976، المُعنون بـ " ثلاث مقاربات للسلام: حفظ السلام، وصنع السلام وبناء السلام ". يُعد غالتونغ من الباحثين الرئيسيين المؤسسين لحقل دراسات السلام والنزاع، خاصة في مراحلها الأولى بداية الستينيات والسبعينيات، حيث ساهم بشكل كبير في التنظير حول السلام.¹

يُقدم غالتونغ رؤية مختلفة للسلام مقارنة بما تُقدمها السرديات التقليدية لنظريات العلاقات الدولية، التي تربط السلام مباشرة بالحروب والنزاعات المسلحة، فهو على اختلافهم يجعله مُرتبطاً بمفهوم العنف، حيث يُعرّف الأول (السلام) على أنه غياب للثاني (العنف)، وحسبه أنّ هذا الأخير يأخذ شكلين، عنفاً مباشراً، والآخر هيكلياً أو بنيوياً.²

ضمن ذات الإطار، يُمكن تقديم تعريف للسلام بمفهومه الضيق، على أنه غياب للعنف الشخصي (الفيزيائي) أو المباشر، وهذا ما يُطلق عليه غالتونغ مصطلح السلام السلبي، بينما في مفهومه الواسع يُقصد به غياب العنف الهيكلي أو غير المباشر، ويُطلق عليه السلام الإيجابي، يشير هذا المصطلح إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، أي التوزيع العادل للسلطة والثروة داخل المجتمع.³

بالعودة إلى مقالته المرجعية - ثلاث مقاربات للسلام - فإن غالتونغ ميّز فيها، بين:

- **حفظ السلام:** كمقاربة إنصالية، تسعى إلى تحقيق السلام عن طريق إبقاء المتنازعين مُنفصلين عن بعضهم البعض، وإن تطلب الأمر تدخل الطرف الثالث وتقديمه للدعم؛⁴
- **صنع السلام:** كمقاربة لحل النزاع، تهدف أساساً إلى التخلص من سبب ومصدر التوتر؛⁵

* يوهان غالتونغ، باحث نرويجي من مواليد 1930، سوسيولوجي وعالم رياضيات، من أهم مؤسسي حقل دراسات السلام والنزاع ، أسهم بشكل أساسي في تأسيس معهد دراسات السلام بأوسلو (PRIO) سنة 1959، وفي سنة 1964 أسس مجلة بحوث السلام، كما أسس سنة 1993 "المؤسسة الدولية للتجاوز". كمؤلف (بصفة منفردة أو جماعية) له أزيد من 1600 مقالة، وأكثر من 160 كتاب عن السلام والقضايا ذات الصلة، ولمعرفة أكثر يُمكن الإطلاع على سيرته الذاتية، عبر الرابط التالي:

https://www.transcend.org/galtung/galtung_biography_english.pdf

¹ Ibid,71.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid,72.

⁵ Johan Galtung, " three approaches to peace : peacekeeping, peacemaking and peacebuilding " (prio publication ,1976),290.

وبناءً على تحليله لهذين المُقاربتين، وفحصه لقصورهما، رأى ضرورة التوجه بالتحليل نحو العوامل الأكثر عمقا في العلاقة بين الأطراف، من أجل التوصل إلى بعض الأفكار التي من الممكن أن توضح كيف يتم حل النزاع بدعم ذاتي، وهذا ما أطلق عليه ببناء السلام.¹

- **فبناء السلام:** هو مُقاربة ترابطية، تَحْرص على أن تجعل من الآليات التي يَعتمد عليها السلام مُدمجة في الهيكل، على أن تكون بمثابة خزان للنظام نفسه يَعتمد عليها. يُوضح غالتونغ ذلك بمثالٍ عن مناعة جسم الإنسان السليم وطريقة عمله من خلال قُدرة الجسم على خلق أجسامه المُضادة دون حاجته إلى إدارة مُخصصة للطب.²

" فبناء السلام يسعى إلى إيجاد الهياكل التي تُزيل أسباب الحروب، وتُوفر بدائلًا عن الحرب في المواقف التي تكون الحروب فيها واردة "³.

مما سبق، وفي تصور غالتونغ للمقاربات الثلاث، فإنه من الممكن أن تتحول هذه المقاربات تدريجيًا من الآليات التي تؤدي لحالات غياب السلام السلبي، إلى الآليات التي تؤدي إلى حالة السلام الإيجابي، أو العدالة الاجتماعية:

فحفظ السلام يعمل على إبقاء الأطراف المُتَحاربة بعيدة عن بعضها البعض، وهذا غالبًا ما تكون نتيجته غياب عنف مسلح مباشر بين المتنازعين، لكن ليس بالضرورة أن يُحرز تقدما في مُعالجته لأسباب النزاع.

أما صُنْع السلام فتسعى آلياته إلى تحقيق وضع يتجاوز السلام السلبي، ومع ذلك فإن حالة السلام تبقى أكثر هشاشة من حيث اكتفائها الذاتي و تجنبها الانتكاس نحو النزاع. إحدى أسباب هذه الهشاشة حسب غالتونغ هو الضغط الخارجي، لأنه غالبًا ما يتم التوصل إلى اتفاقيات بين المتنازعين تحت ضغط الطرف الثالث.

بينما بناء السلام فيتعامل مع الأسباب الجذرية للنزاعات المُسلحة، لذا من المُمكن أن يُحقق

حالة من السلام الإيجابي من خلال تركيزه على الأسباب الهيكلية للنزاع.⁴

¹ Ibid,297.

² Ibid,297-298.

³ Ibid,298.

⁴ Fernando, Peacebuilding in the United Nations ,72.

ثانيا: بول ليدرأخ * وتحويل النزاع

من المُهم الإشارة، إلى أن بول ليدرأخ في أكثر أعماله شهرة - "بناء السلام: مُصالحة مستدامة في المجتمعات المُجزأة" - أكد على أن الأفكار التي يُقدمها تتدرج ضمن خبرته كُممارسٍ وليس كُمُنظرٍ¹، ومع ذلك، تم الاعتماد على أفكاره ضمن الإسهامات المعرفية للباحثين في مجال بناء السلام، السبب في ذلك، أنه أول من طور مُقاربة شاملة في تحويل النزاع، والتي أخذت حيزا واسعا من النقاشات.²

إنّ الخلفية التي ينطلق منها مفهوم "تحويل النزاع" * "conflict transformation" ، تختلف عن تصورات نظرية إدارة النزاع و نظرية حل النزاع ، فتحويل النزاع يَبيّن فهمه على أنّ النزاع حدث اجتماعي عادي، لهذا يهتم ويُرَكز أساسًا على تحويل سلوك الفاعلين من السلوك العنيف إلى السلوك السلمي، وهذا ما يُعتبر جوهر الفرق بينه وبينهما.³

واستنادا إلى رأي الباحثة "ثانيا بافنهولز" Thania Paffenholz فإن الأسس المفاهيمية لتحويل النزاع يُمكن أن نجدها في عدة أعمال، منها نظرية يوهان غالتونغ حول العنف وبناء السلام، وأعمال كل من "آدم كيرل Adam Curle حول تحويل العلاقات، و "إدوارد آزار" Edward Azar حول النزاعات الإجتماعية المتأصلة و "هربرت كيلمان" Herbert C Kelmen و "رونالد فيشر" Ronald J Fisher حول بناء العلاقات- مدرسة حل النزاع- و في عمل "باولو فرييري" Paulo Freire، حول بيداغوجيا المقهورين.⁴

* جون بول ليدرأخ/ ليدرأخ، باحث أمريكي تحصل سنة 1988 على شهادة الدكتوراه في مجال النزاع الاجتماعي من جامعة كولورادو. مجال بحثه حول تحويل النزاع وبناء السلام، شارك في العديد من العمليات الخاصة لبناء السلام داخل المجتمعات المحلية في الصومال وإيرلندا الشمالية ونيكاراغوا وكولومبيا والنيبال، له العديد من المؤلفات. ولمعرفة أكثر حوله، يمكن الاطلاع على سيرته الذاتية، عبر الرابط التالي:

https://kroc.nd.edu/assets/226608/fullsize/john_paul_lederach_cv_2014.pdf

¹ Jaun Paul Ldrach ,buildingpeace sustainbalereconciliation in divided societies (washington DC :united states institute of peace press,1997),xvi.

² THANIA Paffenholz," understanding peacebuilding theory : Management, resolution and transformation "new routes 14 (2009) :05.

* يشير الباحث سامي ابراهيم الخزندار في مؤلفه " إدارة الصراعات وفض النزاعات إطار نظري"، إلى قصور الترجمة العربية للمصطلح الإنجليزي conflict transformation بـ"تحويل النزاع"، كونها لا تُعبر عن المقصود منه، ويقترح بدلا عن ذلك استخدام مصطلح "إصلاح النزاع" الذي قدمه - حسبه- أحد الباحثين، فوفقاً للخزندار فإن إصلاح النزاع يعكس كافة أبعاد المعنى المقصود ، وهو إصلاح العلاقة بين الأفراد وبين بيئتهم بما يُحقق الخير .

³ THANIA Paffenholz , "International peacebuilding goes local: analysing Lederach's conflict transformation theory and its ambivalent encounter with 20 years of practice "peacebuilding 2(2014) :13.

⁴ Ibid,14.

الفصل الأول: بناء السلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

إضافة إلى ما تم ذكره، فهناك العديد من الباحثين الذين ناقشوا المقاربات التحويلية لبناء السلام، إلا أنها ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بالباحث بول ليدراخ الذي قدّم مقاربة شاملة، وظّف فيها خبراته في سياق النزاعات المختلفة لاسيما ماتعلق بحالتي كولومبيا والصومال، وهذا ما انعكس على تباحث مؤلفه " بناء السلام مصالحة مستدامة في المجتمعات المُجزأة " على نطاق واسع.

فبناء السلام حسب ليدراخ هو عملية طويلة المدى من التحويل المنهجي من الحرب نحو السلام، ترتبط هذه العملية بما أسماه بالتغيير في الأبعاد الأساسية، وهو إحداث تغييرات في الجوانب الشخصية والهيكلية والعلائقية والثقافية للنزاع التي حدثت عبر فترات زمنية مختلفة، وتؤثر على مختلف مستويات النظام أو المسارات.¹

فنظريته تُولي أهمية كبرى للمُصالحة، حيث يضعها في مركز تطوير البنى التحتية طويلة المدى لبناء سلام داخل المجتمعات، فالبنسبة إليه تأتي المُصالحة من الحقيقة والعدالة والرحمة والسلام، لهذا يُشدّد على ضرورة إعادة بناء العلاقات المدمرة مع التركيز على المُصالحة داخل المجتمع والتعزيز من إمكانيات بناء السلام.

يُمكن اعتبار جوهر تحويل النزاع، هو تركيزه واهتمامه بفكرة بناء السلام المحلي، التي طورت من مفاهيم بناء السلام، وهذا ما حددته الباحثة ثانيا بافنهولز، وأشارت إليه بقولها: "إن أكبر مساهمة قدمتها مدرسة تحويل النزاع هو التحوّل من الفواعل الدولية إلى الفواعل المحلية".²

في ذات الإطار، يرى ليدراخ بأنّ بُناة السلام الخارجيين يجب أن يقتصر دورهم على دعم الفواعل الداخلية، وتتسيق جهود السلام الخارجية، وبخصوص انخراطهم فيوصي بضرورة التدخل بشكل حذر، يُراعى فيه السياق و احترام الثقافة المحلية، وتطبيق مقاربة طويلة المدى. تطورت هذه المفاهيم بشكل أكبر عبر أعماله اللاحقة- ليدراخ- حول بناء السلام الاستراتيجي.³

¹ Ibid,15.

² Ibid.

³ Ibid.

ثالثاً: بيتر فالنستين* وجودة السلام

ينطلق بيتر فالنستين من أنّ الغرض من مفاهيم وإستراتيجيات بناء السلام هو إيجاد مسارات ما بعد الحرب لا تؤدي إلى تجدد القتال بين نفس الأطراف. فبناء السلام يهدف إلى جعل الحرب السابقة، آخر الحروب، لذا، يرتبط منطقياً وتجريبياً بالوضع الذي يظهر بعد اتفاق السلام.¹ إلا أنه أشار إلى بديل، يعتقد بأنه لم يأخذ حقه من الاهتمام ومن المناقشة، وهو **النصر من طرف واحد** ، فليس البديل الوحيد لبناء السلام دائماً هو استمرارية الحرب، فاستئنافها- الحرب- قد يكون بسبب غياب الرؤيا في وقت مُعين على تحقيق هدف النصر على المدى الطويل . فاتفاقية السلام، يُمكن أن يعتبرها أحد الأطراف (أو جزءا منها) بمثابة استراحة مؤقتة قبل تحقيق غايته النهائية نحو الانتصار التام، وهذا ما قد يفهمه الطرف المعارض، وبالتالي يستمر التوتر بعد الاتفاق مما يجعل كلا الطرفين غير آمنين، ومتخوفين من النوايا الحقيقية للطرف الآخر² وعليه، يجب أن تكون نتيجة اتفاقية السلام مُرتبطة ببديليها الأكثر وضوحاً، وهو النصر، من خلال الهيمنة والسيطرة من طرف واحد على المجتمع أو على العلاقة، وهذا ما اعتبره بيتر فالنستين تحدياً في مؤلفه: " جودة السلام، بناء السلام والنصر والنظام العالمي"، حيث يتمثل هذا التحدي في تحديده للنصر، وفي كيفية ترسيخ المنتصر للسلطة على المجتمع.

بالنسبة للمنتصر، يعمل على تطوير وضع ما بعد الحرب على أن يكون سلمياً، لكن وفقاً لشروطه، كما أنه في بعض الأحيان يكون هناك اتفاق للاستسلام بشرط توزيع السلطة - على الرغم من أنّ العديد من الانتصارات لم تُضمّن بشكل رسمي على هذا النحو، لكنها تُنشئ شروطاً جديدة في المجتمع.

- فإذا كان هذا الانتصار حكومياً، فهذا يعني حدوث تغيير ضئيل في النظام الاجتماعي المعمول به، باستثناء ما يتعلق بالمجموعة المُنهزمة ومُؤيديها؛

- أما إن كان هذا الانتصار لمتمردين، فمن المحتمل أن يؤدي إلى تحولات ثورية، مما ينعكس على المجتمع بأكمله؛

- وأما إن كان هذا الانتصار لمجموعة إنفصالية، فهذا يعني وضع شروط إقليمية وطنية جديدة، كما يمكن أن تنشأ دولتين مُنفصلتين، بدلا عن دولة واحدة؛

* بيتر فالنستين ، سويدي، من أشهر الباحثين في مجال دراسات السلام والنزاع، عمل أستاذا بجامعة أوبسالا ، وفي معهد KROC لدراسات السلام الدولي بجامعة نوتردام، له العديد من المؤلفات. ولمعرفة أكثر حوله، يمكن الاطلاع على سيرته الذاتية، عبر الرابط التالي: https://kroc.nd.edu/assets/329527/fullsize/pwcv_july2019.pdf

¹ Wallensteen ,quality peace : peacbuilding ,victory, 03.

² Ibid,3-4.

- أما فيما بين الدول، فقد يحتل المنتصر جزءا من الأمة المنهزمة أو يحتلها كلية، وهذا له آثار عميقة على الحكم، وكذلك على المسائل والقضايا الإقليمية.

باختصار ومهما كانت النتيجة، فإن المنتصر يبقى مُهتماً بشأن استمرار الوضع الراهن الناتج عن الحرب، وهذا ما يُسمى بـ: **ترسيخ النصر** victory consolidation، أي الطريقة التي يُدير بها المنتصر هذا الفوز، لاسيما ما يتعلق بتعامله مع الطرف المُنهزم.

في ذات السياق، يتساءل بيتر فالنستين عما إذا كانت عمليات بناء السلام وترسيخ النصر تستوفي معايير جودة السلام بما يؤدي إلى وضع يمنع تجدد الحرب؟¹

مما سبق، يُمكن أن نختزل جهده وإسهامه - بيتر فالنستين - في صياغة بديلا للحرب وهو ترسيخ النصر، وتطويره لمفهوم جودة السلام ومعايير تقييمه.

أولاً: مفهوم جودة السلام Quality peace

يُدفع مفهوم جودة السلام بالخروج من ثنائية السلام السلبي في مقابل السلام الإيجابي، التي أصبحت -الثنائية- منذ فترة طويلة من البدايات، إنه ببساطة يُعتبر أن للسلام جودة خاصة يجب أن تتجاوز مجرد غياب الحرب (التعريف النموذجي للسلام السلبي)، مع بقاء تحديد العناصر المهمة للجودة².

"فمفهوم جودة السلام يعني إنشاء شروط ما بعد الحرب تجعل من سكان المجتمع (سواء كانت منطقة، أو دولة، أو إقليمًا، أو قارة، أو كوكبًا) يعيشون حياة كريمة وآمنة في الحاضر وفي المستقبل القريب"³.

من خلال هذا التعريف، يُمكن القول أن مفهوم جودة السلام يرتكز على ثلاث عوامل أساسية، وهي :

1- كرامة الإنسان Human dignity

تُعد كرامة الإنسان* جوهر مفهوم جودة السلام، وأهم التحديات الرئيسية لبناء السلام وترسيخ النصر، من خلال قدرتها على طمأنة الطرف المعارض على اكتسابه لنفس الحقوق (متساوية) أو على احترام كرامته، ومن ثم، فالسؤال الذي يفرض نفسه، هل سيضمن وضع ما بعد الحرب احترام الحقوق على نحو متساوٍ للجانب المعارض ويلتزم بها في الممارسة؟ فإذا لم يكن الرد إيجابيا، فإن ديناميات انعدام الأمن ستستمر في عملها وفي أي لحظة يُمكن أن يتحول أي خلاف عادي إلى نزاع متصاعد يصل أحيانا إلى حالة الحرب.⁴

¹ Ibid.

² Ibid,03.

³ Ibid,06.

* يشير بيتر فالنستين إلى أن مفهوم كرامة الإنسان يجد سنده القانوني في اتفاقيات حقوق الإنسان لاسيما في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948، والذي ينص في مادته الأولى : ..يولد جميع الناس أحرارا ومتساوين في الحقوق والكرامة"

⁴ Ibid ,05.

2- حياة آمنة : secure in life

يُشير التعريف أيضا إلى مصطلح حياة آمنة، ويُقصد به في هذا السياق أمن الأفراد وليس الأمن الإنساني، فيمكن أن يشير الأمن إلى مستويات الفساد، وسيادة القانون، ومؤشرات أخرى تتعلق بالشفافية¹، فالشعور بالأمن في الحياة مهم للغاية، لأنه إذا تخوفت المجموعات من إستئناف الحرب، فقد تتخذ إجراءات تجعل من تجدد الحرب أكثر احتمالا*. كما يُولي أيضا مفهوم جودة السلام أهمية لمجال الجندر والمساواة الأمنية بين الجنسين، لأنه في وضع ما بعد الحرب يختلف أمن الرجال عن أمن النساء، وعلى عكس ذلك ، فإن جودة السلام يضمن الأمن للجميع.²

3- المستقبل القريب foreseeable future

يرتبط تعريف جودة السلام بالقدرة على التنبأ، فمن الممكن أن تكون الأفاق الزمنية مختلفة بين القادة والمجتمع ، فبالنسبة للمجتمع فيعترها قضية جيل، حيث يكون السؤال المركزي كالتالي: هل يُمكن لأطفالنا وأطفالهم أن يعيشوا في سلام أم لا ؟ فإذا كان أحد الأفراد متفائلا فسيتبع ذلك الكثير من الأمور الجيدة التي ستتحقق في المجتمع، أما إن كان غير متأكداً، فسيخذ إجراءات لتوفير مثلها في المستقبل، بينما لو استطاع أحد الأفراد الوصول إلى الموارد فمن المحتمل أن يؤدي ذلك إلى الفساد.³

ثانيا: الأبعاد الخمسة لتقييم جودة السلام

قبل أن نذكر الأبعاد الخمسة لتقييم جودة السلام، وجب الإشارة إلى أنّ تشكّل مفهوم جودة السلام جاء كنتيجة لمبادرة التعاون بين معهد KROC لدراسات السلام الدولي بجامعة نوتردام، وجامعة أوبسالا بالسويد ، حيث بدأت المبادرة سنة 2006 من خلال البحث في اتفاقيات السلام بشكل منهجي، حينها بدأ "جون داري" John Darby أستاذ النزاعات الإثنية المقارنة في معهد KROC في تطوير مصفوفة بهدف التدريس، وبتمويل من معهد السلام للولايات المتحدة الأمريكية بدأت مصفوفة اتفاقيات السلام (PAM) في جمع البيانات وتطوير موقع انترنت خاص بها، وفي المقابل، كان بيتر فالنستين يقود برنامج أوبسالا لبيانات النزاع (UCDP). وبعد التعاون بين المشاريع انضم كل من "إريك ميلاندر" Erik Melander نائب مدير UCDP ، و"مادهاف جوشي" Madhav Joshi ، المدير المساعد لـ PAM ، إلى الفريق.⁴

¹ Ibid,66.

* وهذا ما يُشار إليه في أدبيات نظريات العلاقات الدولية بالمعضلة الأمنية المجتمعية.

² Ibid,05.

³ Ibid,65.

⁴ Peter wallenstein, Madhav Joshi *understanding quality peace , peacebuilding after civil war* (New York : Routledge ,2018).

الفصل الأول: بناء السلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

كانت المعضلة المركزية للباحثين، تتمحور حول وصف مرحلة ما بعد الحرب التي تُقضي إلى سلام دائم بين المتحاربين السابقين، ليستقر الفريق على مصطلح **جودة السلام**.
ومن أجل تطوير هذا المفهوم، عَقَدَ معهد KROC ورشة عمل سنة 2010، اجتمع فيها كبار الباحثين والممارسين ذوي الخبرة في مجال السلام ممن وافقوا على المساهمة في تطوير مفهوم جودة السلام، وبعد ذلك بستنتين، (2012)، عَقَدَ مؤتمر للغاية ذاتها، قُدِّمت خلاله 15 مساهمة علمية، وبناءً عليها حُدِّدت خمس عوامل تم فحصها من خلال التحليل ودراسات الحالة للعمليات التي استمرت أزيد من عقد من الزمن.
تمّ بعد ذلك، تحويل هذه الإسهامات إلى مؤلفٍ بعنوان: "فهم جودة السلام، بناء السلام بعد الحرب الأهلية" من تحرير بيتر فالنستين و مادهاف جوشي، الذين أدرجا تلك العوامل على أساس أبعاد ومعايير لتقييم جودة السلام، وهي كالتالي:

- الأمن بعد الحرب؛
- الحكم؛
- إعادة الإعمار الاقتصادي؛
- المصالحة والعدالة الانتقالية؛
- المجتمع المدني.¹

¹ Ibid.

المطلب الثاني: تطور مفهوم بناء السلام ضمن منظومة الأمم المتحدة

بعد نهاية الحرب الباردة، برزت تهديدات جديدة تُهدد السلم والأمن الدوليين، مما دفع بمجلس الأمن إلى عقد اجتماع قمة، لأول مرة على مستوى رؤساء الدول والحكومات في 31 جانفي 1992، من أجل مناقشة مسؤولية مجلس الأمن في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين. وبناءً على ذلك كلف مجلس الأمن، الأمين العام الأسبق "بترس بطرس غالي" Boutros Boutros Ghali بإعداد تحليل وتوصيات تتعلق بكيفية تعزيز الأمم المتحدة من قدراتها في حفظ السلم والأمن الدوليين لفترة ما بعد الحرب الباردة، وهذا ما استجاب له الأمين العام، حيث قدّم تقريراً لمجلس الأمن في 17 جوان 1992، بعنوان: "برنامج للسلم: الدبلوماسية الوقائية وحفظ السلم وصنع السلم"، مُراعياً فيه السياق المُتغير للعلاقات الدولية.¹

تجدر الإشارة، إلى أنّ مفهوم بناء السلام ورد في هذا التقرير، المعروف "بخطة للسلام 1992"، مقترناً بمرحلة ما بعد النزاع، وأصبح مرجعية لبناء السلام، كونه أول وثيقة مؤسسية تعتمد المصطلح، ومن خلاله - التقرير - قدّم بطرس غالي رؤية شاملة حول كيفية تعزيز الأمم المتحدة من قدرتها في إرساء السلم والأمن الدوليين، هذه الرؤية تقوم على أربعة مفاهيم أساسية مترابطة ومتصلة ببعضها البعض، تبدأ بالدبلوماسية الوقائية وتستمر مع صنع السلام وحفظ السلام وصولاً إلى مرحلة بناء السلام ما بعد النزاع،² هذا الأخير يُعرفه بأنه :

"العمل على تحديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز وتدعيم السلم لتجنب العودة إلى حالة النزاع"³

وفي هذا الإطار، تساءل الكثيرون حول أصل مفهوم بناء السلام الأممي، وعلاقته وارتباطه بأبحاث دراسات السلام والنزاع خاصة تلك التي قدمها يوهان غالتونغ؟ أم أنه فكرة أممية خالصة؟ إختلف الباحثون حول ذلك بين وجهتي نظر:⁴

1- حُجج أنصار فكرة أنّ بناء السلام، أممية:

يُجادل "شارل فيليب دافيد" Charles Philippe David جازماً بأنّ الأصل المُعترف به لبناء السلام نجده في مقترحٍ بطرس غالي، المُعنويين بـ "خطة للسلام 1992، وملحق لخطة السلام" 1994.

¹patrick tom ,liberal peace and post -conflict peacebuilding in africa ,(United Kingdom : Palgrave Macmillan,2017), p 43.

² منصر جمال، "بناء السلام في مرحلة ما بعد النزاع المضامين والنطاقات" دفاثر السياسة 13(2015): 38.

³ نفس المرجع.

⁴ Fernando, Peacebuilding in the United Nations,06.

يُدعمُ هذا الرأي كل من "مارغريت كارنس" Margaret P. Karns و "روب جينكيز" Rob Jenkins بقولهما أنّ بطرس غالي صاغ هذا المفهوم أثناء رحلته إلى أمريكا اللاتينية¹، وهذا ما أكدّه المُستشار الرئيسي لبطرس غالي في ذلك الوقت، "ألفارو دي سوتو" * Alvaro de Soto من خلال رسالة بعثها إلى بيتر فالنستين في 01 نوفمبر 2008، يوضحُ في مضمونها كيف ظهر مفهوم بناء السلام في الأمم المتحدة سنة 1992، يقول: حين كُلف الأمين العام بإعداد التوصيات- المُشار إليها سابقا، قام بتشكيل فريق عمل برئاسة "فلاديمير بتروفسكي" Vladimir Petrovsky، وقد كنتُ من بين ذلك الفريق .

وفي شهر جوان من العام نفسه، ذهب الأمين العام إلى مؤتمر قمة الأرض في ريو دي جانيرو بالبرازيل، وكنتُ أسافر معه في زيارته الرسمية إلى البرازيل والأرجنتين والأوروغواي، و أثناء سفرنا تلقينا المُسودة التي ستصبح خطة للسلام، وبينما كان يقرؤها ونحن في رحلة جانبية إلى "إجوازو" Iguazu، سألني :

- ما الذي يُناسبُ مع ما نقوم به في السلفادور ؟
- إنه ليس صنع سلام ، لأن ذلك قد تمّ بالفعل؛
- إنه ليس حفظ سلام كما نعرفه، لأننا نقوم بأكثر من مجرد مراقبة فصل القوات ووقف إطلاق النار؛
- إنها ليست دبلوماسية وقائية أيضًا،

في الواقع، ما نقوم به هو مرحلة ما بعد النزاع، وهو أشبه ببناء السلام.²

2- حجج أنصار أنّ بناء السلام الأممي مرتبط بأبحاث دراسات السلام والنزاع:

وفقا "لأوليفر رامس بوثام" Oliver Ramsbotham ، فإنّ مفهوم بناء السلام بعد النزاع الذي قدّمه بطرس غالي يرتبط بالمفهوم الأكاديمي الذي تم تطويره ضمن أطر دراسات السلام، و يُجادل أيضًا "ترينكوف ويرموت" Trenkov- Wermuth على أنّ مفهوم بطرس غالي لبناء السلام مُستوحى تمامًا من أفكار غالتونغ، وبيني على مُصطلحه، سواء من حيث العبارات أو من حيث الفكرة والأهداف الأساسية. يُدعم الكثير من الباحثين هذه الرؤية والتصور.³

¹ Ibid.

* ألفارو دي سوتو، هو وكيل أمين عام سابق للأمم المتحدة، قام بالوساطة في اتفاقات السلام عام 1992 التي أنهت الحرب التي دامت 12 سنة في السلفادور. كما أعد الخطة الشاملة لإعادة توحيد قبرص التي قُدمت للاستفتاء في عام 2004. وعمل أيضا كبيرا لمبعوثي الأمين العام لعملية السلام في الشرق الأوسط

² Wallensteen ,Quality Peace : Peacbuilding ,Victory,11-12.

³ Fernando, Peacbuilding in the United Nations,6-7.

تسعى هذه الدراسة إلى ضبط مفهوم بناء السلام الأممي، من خلال رصد تطوره وفقاً للوثائق والتقارير التي أصدرتها الأمم المتحدة، بالاعتماد على ترتيبها الكرونولوجي، فبعد صدور الوثيقة التأسيسية لبناء السلام المشار لها سابقاً، تلى ذلك مجموعة من التقارير المتعلقة ببناء السلام أو ذات الصلة، كان أولها:

سنة (1994)، حين قدم بطرس غالي " خطة للتنمية " شدد من خلالها على أهمية التنمية الاقتصادية والاجتماعية كدعائم لتعزيز سلام مستديم.¹

وفي سنة (1995) قدّم " مُلحَقاً لأجندة السلام "، أشار فيه إلى تعقد عملية تنفيذ بناء السلام بعد النزاع، وحدد نوعين من حالات بناء السلام:

النوع الأول: يحدث عندما يتم الإنتهاء من عملية التفاوض على تسوية شاملة، تتولى عملية حفظ السلام مُتعددة المهام مسؤولية التحقق من ذلك، وتشمل التدابير السياسية والاقتصادية والاجتماعية طويلة المدى لمعالجة الأسباب الجذرية للنزاع.²

النوع الثاني: يتميز هذا النوع من بناء السلام على سابقه، بأنه يحدث دون وزعٍ لعمليات حفظ السلام، فهو يتعلق بالأنشطة الوقائية التي تكون قبل أو بعد النزاعات المحتملة أو التي مضت. وفي كلا الحالتين، فإنّ الهدف الأساسي من بناء السلام، هو:

"إنشاء الهياكل اللازمة لتوطيد السلام توطيداً مؤسسياً".³

وفي سنة (1998)، قدّم الأمين العام للأمم المتحدة "كوفي عنان" Kofi Annan تقريراً عن "أسباب النزاع، والعمل على تحقيق السلم الدائم والتنمية المستدامة في أفريقية"، تضمّن في ثناياه مفهوم بناء السلام بعد انتهاء النزاع، وعرفه على أنه "مجموعة الإجراءات المتخذة بعد نهاية النزاع، لتعزيز السلم ومنع تجدد النزاع المسلح مرة أخرى".⁴

كما أشار في ذات التقرير إلى مجموعة من العناصر اعتبرها مكوّنات رئيسية من شأنها أن تُعزّز لسلام مُستديم وهي:

¹ Patrik tom, liberal peacebuilding,44.

² تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، " ملحق لخطة السلام ""،(A/50/60-S/1995/1) بتاريخ 25 جانفي 1995، 14.

³ نفس المرجع.

⁴ منصر جمال، بناء السلام في مرحلة ما بعد النزاعات، 381.

(الحكم الراشد، و احترام حقوق الانسان، وسيادة القانون، وتعزيز الشفافية، والمُساءلة في

الإدارة العامة، وتحسين القُدرات الإدارية، وتعزيز الحكم الديمقراطي).¹

وفي سنة (2000)، قدّم تقريراً بعنوان: " نحن الشعوب دور الأمم المتحدة في القرن الواحد والعشرين"، وظّف فيه نهجاً جديداً أو مقارنة جديدة تتمركز حول "الشعوب"، نتيجة لما خلفته الحروب داخل الدول بداية التسعينيات (بوفاة أكثر من خمسة ملايين شخص)، وكتخوفٍ من زيادتها وتصاعدها، شدّد على ضرورة وضع الشعوب محلّ اهتمام و مركز أي فعلٍ يُزمع القيام به، فلا نداءً حسبه أكثر نُبلاً ولا أعظم مسؤولية من تمكين الرجال ، والنساء ، والأطفال في المدن والقرى حول العالم على أن يعيشوا بشكل أفضل. كما أشار ذات التقرير إلى أنه عقب الحروب الأهلية الوحشية، ظهرت مقارنة أمنية تتمركز أكثر حول "الإنسان"، على عكس المقاربة الأمنية في مرحلة الحرب الباردة التي كانت تُركز على مركزية الدولة، وسيادتها، ووحدة أراضيها وأقاليمها. فالمقاربة الجديدة تسعى إلى حماية المجتمعات والأفراد من العنف الداخلي داخل الدولة.²

في ذات المسعى، أشار التقرير إلى ضرورة تطوير استراتيجيات منع نشوب النزاعات التي تكتفي فقط بمعالجة أعراض النزاعات العنيفة، وحثّها على معالجة مصادر النزاعات من جذورها، ومن ثمّ ، فإن بناء السلام يعني " تلك الأنشطة التي تهدف إلى معالجة الأسباب الجذرية للنزاع ولا تكتفي فقط بنهاية العنف العلني أو الظاهر".³

ضمن نفس السنة (2000)، طَلب الأمين العام إلى الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، تقييم السلبيات، وتقديم توصيات بخصوص تجنب النزاعات و حفظ السلام وبناء السلام. وعلى إثر ذلك، قدّم هذا الفريق تقريراً (المعروف باسم تقرير الابراهيمي) تطرق فيه بالنسبة لبناء السلام، إلى نوع الأنشطة التي يقوم بها، حيث عرفه على أنه :

تلك الأنشطة المُضطلع بها في الطرف الأقصى من الصراع لإعادة تركيب أُسس السلام، وتوفير وسائل بناء شيء يتجاوز مجرد انعدام الحرب على تلك الأُسُس، ومن ثمّ فإنّ بناء السلام يشمل إعادة إدماج المقاتلين السابقين في المجتمع المدني وتعزيز سيادة القانون وتحسين احترام حقوق الانسان، من خلال الرصد والتنقيف والتحقيق في الانتهاكات الماضية والراهنة وتقديم المساعدة التقنية من أجل التطور الديمقراطي⁴.

¹ Patrik, liberal peacebuilding, 45.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، (A/55/305-S/2000/809)، بتاريخ 21 أوت 2000، 03.

كما أشار ذات التقرير إلى أنشطة أخرى، أسماها بالمُكلمات الأساسية لبناء السلام، وتشمل دعم مكافحة الفساد، وإزالة الألغام، ومكافحة مختلف الأمراض لاسيما ما تعلق بنقص المناعة أو الأمراض المعدية.¹ وفي سبتمبر سنة (2003)، ألقى الأمين العام كوفي عنان خطاباً أمام الجمعية العامة دعى فيه إلى ضرورة تقديم إصلاحات جذرية للأمم المتحدة من أجل مُواجهة التهديدات والتحديات الجديدة، ولتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.²

في ديسمبر سنة (2004)، قدّم الفريق المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير تقريراً، معنون بـ: "عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة" أوصى فيه بإنشاء هيئتين جديدتين، هما : **لجنة لبناء السلام** تابعة للأمم المتحدة (UNPB) ، مهمتها دعم الدول في عمليات انتقالها من الحرب الى السلام، ومُساعدة الدول من الانهيار، والعمل على تجنب تجدد النزاع داخل الدول، أما الهيئة الثانية، فهو **مكتب دعم بناء السلام**، على أن يكون بمثابة الأمانة العامة للجنة بناء السلام، كما دعى ذات الفريق المؤسسات المالية والمنظمات الإقليمية، ودون الإقليمية، والدول المانحة الرئيسة إلى دعم جهود بناء السلام وذلك عبر المشاركة في اجتماعات و مداولات لجنة بناء السلام.³

في مارس سنة 2005، وفي تقريره المعنون بـ " في جو من الحرية أفسح، صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الانسان للجميع"، دَعَم كوفي عنان المُقترح السابق حول إنشاء الهيئتين سابقتي الذكر، فحسبه أنّ انتكاس السلام وتجدد النزاع بصور أكثر جِدّة بعد توقيع اتفاقيات السلام (انغولا 1993، ورواندا 1994) مردّه إلى وجود فجوة في الآلية المؤسسية لبناء السلام، التي تتمثل أساساً في غياب هيكل يُؤطر عمليات بناء السلام ممّا يُقيّد من فعاليتها.⁴

في سبتمبر 2005، وفي نتائج مؤتمر القمة العالمي الذي خص رؤساء الدول والحكومات المنعقد بنيويورك، وافقت الجمعية العامة على مُقترح الأمين العام، بإنشاء **لجنة لبناء السلام**، باعتبارها هيئة استشارية حكومية، على أن تُباشر مهامها في موعد لا يتجاوز 31 ديسمبر 2005، كما طلبت منه إنشاء:

- صندوق دائم لبناء السلام، يسعى إلى توفير التمويل الكافي لجهود الإنعاش؛

¹ نفس المرجع، 04.

² Patrik tom, liberal peacebuilding, 46.

³ Ibid,46-47.

⁴ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "في جو من الحرية أفسح : صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الانسان للجميع" (A/59/2005)، بتاريخ 21 مارس 2005 ، 44.

مكتب صغير لدعم بناء السلام، بمثابة الأمانة العامة للجنة بناء السلام،) كما تمت الإشارة إليه في تقرير الفريق المعني بالتهديدات)¹.

في ديسمبر من ذات السنة (2005)، إعتد مجلس الأمن والجمعية العامة التوصيات الواردة في الوثيقة الختامية، وبموجب قراريهما على التوالي (1645)،(2005) تم إنشاء ثلاث كيانات، مشكلة هيكل بناء السلام.²

غير أن سنة 2015، تُعتبر محورية في تطوّر مفهوم بناء السلام الأممي، بدأ هذا التغيّر عَقِب عرض فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام تقريرهم المُعنون بـ: "تحدي الحفاظ على السلام" سنة 2015، وقد كان ذلك بتكليفٍ من الأمين العام السابق "بان كي مون" . Ban Ki-moon

تُعدُّ أهم فكرة عرضها هذا التقرير هو التحوّل من مفهوم بناء السلام إلى مفهوم الحفاظ على السلام " sustaining peace"، فهذا الأخير:

" ينبغي أن يُفهم باعتباره لا يشمل الجهود الرامية إلى منع تجدد النزاع فحسب،

بل أيضا الجهود الرامية إلى منع الدخول في النزاع من الأصل".³

فالحفاظ على السلام، يهدف إلى تحقيق الغاية الأساسية التي أنشأت من أجلها منظمة الأمم المتحدة وهي إنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب، أما بناء السلام فقد ارتبط بمرحلة ما بعد النزاع، أي حينما تصمت المدافع فقط، لهذا لا تُخصص له الموارد الكافية ولا يكون في سلم الأولويات، و يحرص التقرير أيضاً إلى تجاوز محدودية هيكل بناء السلام باعتباره الهيكل الوحيد، ويدعو بدلا عن ذلك إلى مشاركة كل الكيانات والمنظمات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة.⁴

في ذات الإطار، قدم الأمين العام الحالي "أنطونيو غوتيرش" António Guterres في 17 مارس 2017، تقريراً إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والسبعون (72) بعنوان: " إعادة تشكيل هيكل ركيزة السلام والأمن في الأمم المتحدة"، حيث وافقت الجمعية العامة على هذا المقترح في قرارها رقم : 262/72 جيم- المؤرخ في 05 جويلية 2018، المُتضمن إعادة تشكيل هيكل ركيزة السلام والأمن و قررت إنشاء:

¹ الجمعية العامة للأمم المتحدة، "نتائج مؤتمر القمة العالمي 2005(A/RES/60/1)، بتاريخ 24 أكتوبر 2005، 34.

² تقرير فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام، "تحدي الحفاظ على السلام" (A/69/968-S2015/490)، بتاريخ 30 جوان 2015، 9.

³ نفس المرجع، 10.

⁴ نفس المرجع، 03.

الفصل الأول: بناء السلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

- ادارة للشؤون السياسية وبناء السلام، عوضًا عن إدارة الشؤون السياسية؛
 - ادارة لعمليات السلام، عوضًا عن إدارة عمليات حفظ السلام؛
 - هيكل إقليمي سياسي - تنفيذي وحيد تُدمج فيه كل الشعب الاقليمية السابقة التابعة لإدارة الشؤون السياسية، ومكتب العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلام. (سنتطرق إلى هذا بالتفصيل في المطلب الخاص بهيكل عمليات السلام الاممية، في الفصل الثاني).
- بناءً على التطورات الأخيرة، تبنى الباحث "دافيد شاندر" David Chandler، نهاية مفهوم بناء السلام في مؤلفه "بناء السلام، و أزمة العشرين سنة 1997-2017"، فحسبه منذ سنة 2017 لم يعد مصطلح بناء السلام مُتداولاً في جدول الأعمال الدولية، بما في ذلك الأمم المتحدة التي تحولت من استخدام مفهوم بناء السلام إلى مفهوم الحفاظ على السلام.¹

¹ David chandler, *peacebuilding the twenty years' crisis 1997-2017* (Switzerland : Palgrave Macmilla,2017) 06-07.

المبحث الثاني: المقاربات النظرية لبناء السلام الأممي:

تُجادل الباحثة ثانيا بافنهولز على أنه طالما ما تعاملت نظريات العلاقات الدولية(المثالية، الواقعية، الماركسية، مابعد البنيوية) مع بناء السلام بشكل غير واضح وصريح، ومع ذلك فقد ألهمت نظريات المستوى المتوسط من التعامل مع بناء السلام بشكل أكثر وضوحاً، في مقالتها "فهم نظرية بناء السلام: الإدارة، والحل، والتحويل"، حددت الباحثة خمس (5) مدارس فكرية مختلفة في تصوراتها و مُنطلقاتها في كيفية التعامل مع بناء السلام، ثلاث من هذه المدارس رئيسية: (مدرسة إدارة النزاع، ومدرسة حل النزاع، ومدرسة تحويل النزاع)، ثم أضافت مدرستين، " المدرسة التكميلية" The Complementary و"مدرسة الخطاب البديل لبناء السلام" The Alternative Discourse School of Peacebuilding¹ غير أنّ هذه الدراسة على مقاربتين إعتمدت عليهما عمليات الأمم المتحدة في بنائها للسلام: المقاربة الأولى، مقاربة بناء السلام الليبرالي، التي كانت بمثابة الأساس والموجهة لعمليات الأمم المتحدة في بداياتها؛

أما المقاربة الثانية، فهي مقاربة بناء السلام الهجين، والتي جاءت كاستجابة ومراجعة لبعض ممارسات بناء السلام القائمة على المنظور الليبرالي.

المطلب الأول: مقاربة بناء السلام الليبرالي:

ينطلق " رولاند باريس" Roland Paris من أنّ معتقدات "وودر ويلسون" Woodrow Wilson في إدارة النزاعات، هي المنطلق الأول للتحقق من عمليات بناء السلام المعاصرة، إذ، أنّ الافتراض القائم على التوجه نحو الديمقراطية واقتصاد السوق في الدول الخارجة حديثاً من حروب أهلية من شأنه أن يعزز للسلام.² كما يُشير - باريس - إلى وجود تشابه يراه جدير بالاهتمام بين حقبين زمنيّين مختلفتين، وهما الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى، وسنوات ما بعد الحرب الباردة، ففي الحقبه الأولى كان التحدي الرئيسي للمجتمع الدولي هو منع تكرار حرب عامة أخرى في أوروبا، وقد استجاب الفاعلون و القادة الذين اجتمعوا في مؤتمر فرساي للسلام سنة 1919 إلى إصلاحات ومقترحات ويلسون. في مقابل ذلك، كان للمجتمع الدولي تحدياً من نوع آخر بعد نهاية الحرب الباردة، فالنزاعات كانت عنيفة وذات طابع عرقي وطائفي، كما لم تُسفر تلك الحقبه عن ميلاد مؤتمر شبيهه بفرساي يتحدّد من خلاله مبادئ إدارة النزاع لمرحلة ما بعد

¹ Thania paffenholez, "Understanding Peacebuilding theory :management resolution and transformation, *new routes* 14(2009),03-04.

² Roland Paris, *AT WAR'S END Building peace After Civil Conflict* (UK :cambridg university press,2004), 41

الفصل الأول: بناء السّلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

الحرب الباردة، لذا أُستلهمت مُجددًا أفكار ويلسون حول الحرب والسّلام، و تأثرت عمليات بناء السّلام الدولية بأفكاره¹ كما ارتبطت ارتباطًا وثيقًا بالتوجه الليبرالي.

هذا التوجه، نجد له تفسيرًا داخل الفلسفة الليبرالية للتاريخ، إذ تفترض وجود تطورًا طبيعيًا للبشرية وعلاقتها الاجتماعية والسياسية، وضمن ذات الإطار، تُفسّر قوة الليبرالية بعد نهاية الحرب الباردة على أنها "التطور الأيديولوجي للبشرية" من الاستبداد عبر البلشفية والفاشية إلى الديمقراطية الليبرالية. هذه الأخيرة بدت على أنها قادرة على حلّ جميع التناقضات الأساسية داخل المجتمع. بناء على ما تم ذكره، جادل " فرانسيس فوكوياما" Francis Fukuyama على أنّ الديمقراطية الليبرالية هي " الشكل النهائي للحكومة البشرية".²

في ذات السياق، قدمت فلسفة التاريخ تفسيرًا لاستمرارية حدوث النزاعات، معتبرة الليبرالية بمبادئها ومؤسساتها قد أسهمت في إحلال السّلام المحلي والدولي، وبفضل ممارستها تحقّق الازدهار وأحترمت حقوق الإنسان، وفي غيابها حدثت النزاعات، كما أشارت إلى أنّ وجود الفقر والاستبداد والدول الفاشلة، دليل على أنّ الغالبية العظمى من دول العالم الثالث لا تزال حبيسة المراحل الأولى من التطور البشري.

حسب هذه الافتراضات، فإن تعزيز السّلام لا يتطلب سوى إدخال الليبرالية في مجتمعات ما بعد

النزاع.³

أولاً: افتراضات بناء السّلام الليبرالي

يشير شارل فيليد ديفيد في مقالته : هل بناء السّلام يبني سلامًا ؟ على أنّ تطبيق أفكار النظرية الليبرالية في العلاقات الدولية تقوم على ثلاثة أفكار مركزية، وهي: الديمقراطية، والاعتماد المتبادل، والمؤسسات الدولية. بينما يُحدد " بيت جون " Beate Jahn ثلاثة مؤسسات يُعتمد عليها في بناء السّلام الليبرالي، وهي : اقتصاد السوق، والديمقراطية، وحقوق الإنسان. وعليه تحاول هذه الدراسة تقديم شروحات لأهم الافتراضات التي يقوم عليها بناء السّلام الليبرالي.

1- الديمقراطية : حيث تُعد الديمقراطية قوة دافعة لتحقيق السّلام سواء بين الدول أو المجتمعات، فوفقًا لتصور الفيلسوف الألماني "إيمانويل كانط" Immanuel Kant فإنّ العناصر التي تقوم عليها الجمهورية الدستورية من (احترام للحريات الفردية، والفصل بين السلطات، والحكومة التمثيلية، وسيادة القانون) تُقلل الى

¹ Ibid.,

² Beate Jahn , " liberal internationalism, " in, *the oxford hand book of peacebuilding, statebuilding ,and peace formation* .ed. OLIVER P. Richmond and GĒZIM Visoka (Oxford :OXFORD UNIVERSITY PRESS,2021),32.

³ Ibid.

الفصل الأول: بناء السّلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

حد كبير من عداء الدول، وهذا ما ينعكس بوضوح على جَوهَرِ فكرة أطروحة السّلام الديمقراطي التي تقوم على أنّ: الدّول الديمقراطية لا تتحارب فيما بينها".¹

هذا الفرض - الدول الديمقراطية لا تتحارب فيما بينها - أصبح بتعبير أحد الباحثين أقرب إلى القانون التجريبي في العلاقات الدولية،² بعد أن تمّ فَحصِه من طرف العديد من الباحثين والعلماء، كان أبرزهم في العصر الحديث مؤرخ الحروب "كوينسي رايت" Quincy Wright في بحثه المُعنون بـ: " دراسة الحرب " سنة 1942، حيث قارن فيها بين عدة دول ديمقراطية ومجموعة من النزاعات للكشف عن الترابط والعلاقة ما بين السّلام والديمقراطية. تتألت بعد ذلك عدة نقاشات، أبرزها أبحاث: (دين بابست" Dean Babst 1964، "دافيد سينغر" David Singer و "ميلفن سمول" Malwin Small 1972، "آر جي رومل" R.J. Rummel 1975 ... وغيرهم).

إلا أنّ مقالة "مايكل دويل" Michael Doyle الذي نشرها سنة 1983 بعنوان : " كانط ، الإرث الليبرالي ، والشؤون الخارجية" أسهمت بشكل أساسي في التعريف بأطروحة السّلام الديمقراطي . حيث فسّر أطروحة السّلام الدائم لايمانويل كانط ودعمها بأدلة إمبريقية حديثة، معتبرها أفضل تفسير للسّلام الليبرالي³، في ذات السياق، أشار آر. جي روميل بأنه في الدّول الديمقراطية، يتم حلّ النزاعات الاجتماعية التي قد تُصبح عنيفة عبر: التصويت، والتفاوض، والتسوية، والوساطة، نتيجة القيود- المختلفة* - المفروضة على صانعي القرار.⁴

انتقلت فكرة السّلام الديمقراطي من النقاشات الأكاديمية إلى الممارسة الدولية واشتهرت بعد ذلك، خاصة مع الخطاب الافتتاحي الذي ألقاه "بيل كلينتون" Bill Clinton سنة 1993 ، والذي ذكّر بمقولة أنّ الديمقراطيات لا تتحارب فيما بينها، وأضاف:

¹ CHARLES-Philippe David, " Does peacebuilding build peace ?," in , *Approches to Peacebuilding* , ed.Ho-won Jeong (New York :PALGRAVE MACMILLAN,2002), 25.

² Roland, " at war's end",43.

³ عبد الله هوادف ، " هل تحقق الديمقراطية السّلام؟ مراجعة عامة لنظرية السّلام الديمقراطي"، دراسات استراتيجية 17(2012):144-145.

* منها القيود المؤسساتية في الأنظمة الديمقراطية، من انتخابات ، تعددية حزبية ، وغيرها، إضافة إلى طبيعة النظام الثقافي السائد في الدول الديمقراطية والتي يُسميها روسيت بالنموذج الثقافي المعياري الذي يتجه لحل النزاعات بالأدوات والطرق السلمية.

⁴ Roland, " at war's end " ,43.

"أن أفضل استراتيجية لضمان أمننا، وبناء سلام دائم، هي أن ندعم تقدم الديمقراطية في كل مكان".¹

ضمن ذات الإطار، قامت مجموعة من الباحثين المنتسبين إلى المعهد الدولي لأبحاث السلام في النرويج، أوصلو (PRIO) سنة 2001، بنشرٍ لفحص شاملٍ حول علاقة الديمقراطية والعنف الداخلي - صُنّف أن ذلك على أنه أشمل فحص لهذا المتغير - وخلصوا من خلال هذه الدراسة إلى وجود أدلة قوية تُشير إلى أنّ الليبرالية الراسخة في الدول الديمقراطية تمنع حدوث حرب أهلية، مقارنةً بأي نوع آخر من الدول.²

2- اقتصاد السوق: يُوقّر اقتصاد السوق الأسس المادية للسلام، كونه يُنشئ نموًا اقتصاديًا ورخاءً، مما يُضفي الطابع الرضائي (المادي) على السكان. وعلى عكس من ذلك، فإن ندرة الموارد وشحها تؤدي إلى النزاعات. فاقتصاديات السوق الحرة تعتمد بشكل أساسي على حرية التجارة وتهتم بها، وبالتالي ليس من مصلحتها الحروب الدولية التي تُعرقل التبادل الاقتصادي، على عكس الدول الفقيرة التي لا تأخذ هذا المتغير في الحسبان.

فعدم الاستقرار و الاضطرابات الاجتماعية تحدث بسبب الفقر، كما أنّ الفقر له تداعيات كبيرة على استقرار النظام الدولي، مما يسهم في تزايد (الهجرة الجماعية، وتجارة المخدرات، والأمراض، والإرهاب...) التي تؤدي إلى الفشل الدولاتي. ضمن هذا الإطار، يُفسّر على نحو واسع أنّ سبب الصراعات مرده إلى الفشل الاقتصادي، ومن أجل تعزيز السلام في المجتمعات التي تُعاني من النزاعات، يجب تحقيق تنمية اقتصادية من خلال الأسواق الحرة، والتجارة الحرة.³

وهذا ما أثبتته فريق من الباحثين بقيادة الباحث آر. جي رومل، الذين درسوا العلاقة بين ديمقراطية السوق والعنف داخل الدولة أو العنف المدني (الأهلي)، وقد شملت دراستهم مجموعة واسعة من الاضطرابات الداخلية (الثورات، والانقلابات الدموية، والاعتقالات السياسية، والتفجيرات الإرهابية المناهضة للحكومة، وحرب العصابات، وحركات التمرد، والحروب الأهلية)، وقد خلّص آر. جي رومل إلى أنّ حدوث الاضطرابات في الدول الديمقراطية يكون أقل احتمالاً بكثير مقارنةً بالدول غير الديمقراطية.⁴

¹ عبد الله هوافد، هل تحقق الديمقراطية السلام؟، 146.

² Roland, " at war's end " ,44.

³ Beate, " liberal internationalism, ",32.

⁴ Roland, " at war's end " ,43.

ضمّن نفس السياق، أسهم "بروس روسيت" Bruce Russett والعديد من مُساعديه بتقديم تحليلات أواخر التسعينيات وبداية الألفية الثانية، تُبرِّز أنّ السياسات الاقتصادية الليبرالية تُساهم أيضاً في العلاقات السّلمية بين الديمقراطيات.¹

3- الاعتماد المتبادل : يُعدّ الاعتماد المتبادل خاصة في المجال الاقتصادي أيضاً قوة داعمة للسّلام، تركز نظريات المؤلف الكلاسيكي "السير نورمان أنجيل" SIR Norman Angell على الاعتقاد بأنّ أضمن طريق للسّلام هو الرأسمالية خاصة التجارة الحرة، فهي تؤسس لعلاقات ودية بين الأمم، وعلى النقيض من ذلك، قد تتعاضد خسائر الدول والمجتمعات إذا ما وجّهت مواردها للصراع. وبحسب الليبراليين فإن إعادة هيكلة الدولة وفقاً لمبادئ السوق الحرة سيُحقق الازدهار، ويُقدّم أفضل ضمان للاندماج في الاقتصاد العالمي، وبالتالي يتحقق الاستقرار. لذا تُعد هذه الأطروحة أيضاً مركزية لبناء السّلام، لأنها تُوفر تبريراً للجهود المبذولة من أجل التحويل الاجتماعي والاقتصادي الذي تقوم به معظم عمليات بناء السّلام.²

4- المؤسسات الدولية: يُمكن للمؤسسات الدولية أن تقوم بمهام الدُول على نحو مُفيد، من أجل تعزيز المبادئ الليبرالية بالنظر إلى قدرتها على إحداث تغيير في سلوكيات الدول، وذلك من خلال استخدامها للموارد والنفوذ التي يُوفرها ويضمّنها لهم التعاون الدولي، ففي المجال الأمني يُؤمّنُ المؤسسون الليبراليون، سواء الكلاسيكيون مثل: "ديفيد ميثراني" David Mitrany و "إرنست هاس" Ernst Haas أو الجُدّد مثل جون روجي John Ruggie و "روبرت كيوهان" Robert Keohane بضرورة تعزيز وتقوية دور المنظمات الدولية كوسيط، وهذا ما يتماشى ونهج عمليات بناء السّلام الذي يَخصُّ هذه المنظمات بالقيام بدور مركزي في التحول الأمني للدول التي تشهد أزمات أو التي هي على وشك التفكك والانهايار.³

5- حقوق الإنسان : وفقاً لبيت جون فإن مجموعة المبادئ الليبرالية لحقوق الفرد، وحقوق الإنسان تُعدّ المؤسسة الثالثة، التي كان لها دور فعّال في إرساء السّلام، فالاعتراف بالحقوق المدنية والسياسية في الدول الليبرالية يضمن احترام جميع الأفراد، كما أنّ سيادة القانون وفرت الوسائل السّلمية لمعالجة المظالم وكوّنت الاحترام بين جميع الناس، على عكس النزاعات في دول الجنوب، حيث تؤدي الثقافات التقليدية التي تقوم على الكراهية (الدينية، والعرقية، والسياسية) إلى تشويه الآخر - العدو - وتجريده من الإنسانية، ممّا يدفع بتصعيد النزاع وزيادة حدته وصولاً للحرب، وعليه فإنّ تعزيز السّلام وفق لهذا المنظور يتطلب تدوين حقوق الفرد، وحقوق الإنسان في الدساتير، واحترام سيادة القانون.⁴

¹ Ibid.

² Charles-Philippe, " Does peacebuilding build peace, 26.

³ Ibid.

⁴ Beate, " liberal internationalism, 33".

الفصل الأول: بناء السّلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

من المُهمّ الإشارة إلى أن هذه الافتراضات تُكَمِّل بعضها، فتعمل التنمية الاقتصادية على دعم الديمقراطية، ولتحقيق هذه الأخيرة يتطلب توفّر الحقوق المدنية والسياسية وسيادة القانون. كما أنّ للديمقراطية أيضاً دوراً حاسماً ومُهماً في حماية المِلْكِيَّة الخاصة، وحرية الأسواق.

بالعودة إلى بناء السّلام، لاحظ رولاند باريس بأنّ جميع عمليات بناء السّلام خلال التسعينيات، اتبعت توجّهاً واحداً واستراتيجية عامة، وهي: "الدمقرطة، واقتصاد السوق".¹

ثانياً: نماذج السّلام الليبرالي وفقاً "لأوليفر ريتشموند" Oliver Richmond

بحسب الباحث أوليفر ريتشموند، هناك أربعة اتجاهات أساسية تندرج ضمن الإطار العام للسّلام الليبرالي، والتي تأثرت بالنقاشات في النظرية الدولية، تتمثل هذه الاتجاهات في: "السّلام المُنتصر" victor's peace، و"السّلام المُؤسسي" institutional peace، و"السّلام الدستوري" constitutional peace، و"السّلام المدني" civil peace، فحسبه - ريتشموند - أنّ:

سلام المُنتصر: تَطَوَّر من الحُجَّة الواقعية القديمة التي تَفترض أنّ: السّلام الذي يقوم على النصر العسكري، وهيمنة المُنتصر هو السّلام الأكثر احتمالاً لديمومته واستمراره، يُنظر إلى هذا النوع من السّلام في شكله المُتطرف على أنه سلام قرطاجي*، حيث يُعدُّ السبيل الوحيد لاحتواء الفوضى الهوبزية و ما يَنتج عنها. بينما:

السّلام المُؤسسي: الذي يتفق مع طُرُوحات المدرسة الإنجليزية، حيث يقوم على مُحاولات كل من (المثاليين، والليبراليين الدوليين، والمؤسسات الليبرالية) تثبيت تفاعل الدول ضمن سياق معياري وقانوني تُكوّن فيه الدول مُتفكّة بشكل مُتعدد الأطراف على كيفية تحقيق ذلك، يُمكن تَتَبَع هذا النوع من السّلام منذ معاهدة وستفاليا سنة 1648 حتى تأسيس الأمم المتحدة سنة 1945 وما بعدها.²

أمّا السّلام الدستوري: فيعتمد على الحُجَّة الكانطية الليبرالية التي تقوم على أن السّلام يتحقق عبر آلية الديمقراطية، والتجارة الحرة، ومجموعة القيم العالمية المُستمدّة من فكرة أنّ الأفراد هم غايات في حدّ ذاتهم، وليسوا مُجرد وسائل لتحقيق غايات أُخرى.

¹ Ibid.

* مصطلح السّلام القرطاجي هو فرض سلام عن طريق القوة، يُسحق من خلاله العدو بالكامل. المصطلح مشتق من السّلام الذي فرضته روما على قرطاج وما نتج عن ذلك من تدمير ومشروعية، ويُعد هذا المصطلح مرادفاً لكل اتفاقية سلام تُخضع الطرف الآخر بالقوة.

² Oliver p. richmond , "the problem of peace : understanding the 'liberal peace ", *Conflict, Security & Development* 6 (2006) :303.

مما سبق، فإنّ الاتجاهات الثلاثة، سألفة الذكر - سلام المنتصر، والسّلام المؤسسي، والسّلام الدستوري - كانت مُتأثرة بالنقاش الأول والثاني ضمن نظرية العلاقات الدولية. أمّا:

السّلام المدني: فهو الاتجاه الرابع الذي يَحْتَاجُ إلى تفكير من نوع خاص، لأنه يتطلب وكالة فردية، بدلاً من وكالة حكومية، أو متعددة الأطراف، أو دولية. يقوم هذا النوع من السلام على تأييد المواطنين وتعبئتهم، للدفاع عن حقوق الإنسان وعن القيم الأساسية، بدءاً من إنهاء تجارة العبيد إلى إدماج المجتمع المدني في العلاقات الدولية الحالية.

يَسْتَمِدّ السّلام المدني افتراضاته حول الحقوق و الفردية من الفكر الليبرالي، يمكن الإشارة إلى أن أفكار السّلام المدني تمّ تبنيها من قبل النظريات البنائية، والنقدية، وما بعد البنيوية، خاصة ما يتعلق ب: (الهيمنة و السيطرة، والعلاقات مع الآخر، والهوية، والخصوصية والتعددية)، كذلك الرغبة و الحاجة إلى تحقيق العدالة و الأمن الإنساني خارج الأطر وأنظمة الدولة.¹

كما يُشير ريتشموند إلى أنّ مشروع السّلام الليبرالي يُمكن تقسيمه إلى عدة تدرّجات مُختلفة، حيث أن النموذج الأول هو:

1- النموذج المُحافظ للسّلام الليبرالي

هذا النموذج مُرتبط بشكل أساسي بمقاربات بناء السلام والتنمية من أعلى إلى أسفل Top -Down Approches ، حيث تُعدّ الدولة في الغالب هي الفاعل الرئيسي في قيادة هذا النموذج، من خلال توظيفها لأدوات الإكراه والقسر، أو من خلال المشروطية وخلق التبعية ما يجعل من هذا السّلام إنْ تَحَقَّقَ سلاماً أحادياً، وغالباً ما يُعبّر عنه بالهيمنة و السيطرة - سلام المنتصر -².

يُشكّل هذا النموذج في إفراطه تخوفاً من أن يتحول إلى "عسكرة السّلام"، فيسعى في تدخله إلى تحقيق المصالح الخارجية للدول، وهذا ما حدث في الصومال، ومنطقة البلقان، وأفغانستان، والعراق، حيث قُدّمت نماذج ليبرالية مُفرطة في المحافظة Hyper conservative model .

2- النموذج الثاني هو النموذج الأرثوذكسي للسّلام الليبرالي

مِيزة هذا النموذج أنّ الفاعلين يتعاملون مع المِلْكِيَّة والثقافة المَحَلِيَّتَيْن بشكل حساس وحذر، غير أنهم مُصِرِّين أيضاً على نقل (مناهجهم، وأهدافهم، ومعاييرهم) إلى بنية الحُكم الجديد. هذه البنية يُسيطر عليها التفاوض التوافقي، يُقابل هذا النموذج، السّلام المتوازن مُتعدد الأطراف، ومع ذلك يبقى مُتمركزاً حول الدولة.

¹ Ibid, 294.

² Ibid, 300.

الفصل الأول: بناء السّلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

يجمع هذا النموذج بين مقاربتين (من القاعدة إلى القمة و من الأعلى إلى الأسفل)، في الأولى يتم بناء السّلام عبر الأنشطة المُوجهة نحو القاعدة الشعبية والمجتمع المدني، وأما المقاربة الثانية فتتم من خلال قيادة بناء السّلام من قبل: (الدول، والمانحين، والمنظمات الدولية والمؤسسات المالية الدولية)، وكما أشرنا في النموذج المحافظ فإن هذه المُقاربة - من أعلى إلى أسفل - تميل إلى الهيمنة بشكل خاص، يتجلى هذا النموذج من خلال ممارسات هيئة الأمم المتحدة وفُروعها لبناء السّلام وإصلاح أنظمة الحكم التي بدأت مع نهاية الحرب الباردة.¹

3- النموذج الثالث هو النموذج التحرري للسّلام الليبرالي

يُعتبر هذا النموذج أكثر النماذج انتقاداً للسّلام الليبرالي، يهتم بشكل كبير بالملكية المحلية، ينتقد بشدة الإكراه، والمشروطة، والتبعية التي تعمل من خلالها نماذج المحافظة و الارذوكسية. ويتجه بدلاً عن ذلك نحو الأنشطة التي تقوم على تحقيق الاحتياجات، وتهتم أكثر بالرفاه الاجتماعي، والعدالة. في العموم هذا النموذج لا تقوده الدولة وإنما يتشكل من الفواعل الخاصة، والحركات الاجتماعية. لذا، فإنَّ تَحَقُّقَ هذا السّلام، فهو يُعادل "السّلام المدني" civil peace.²

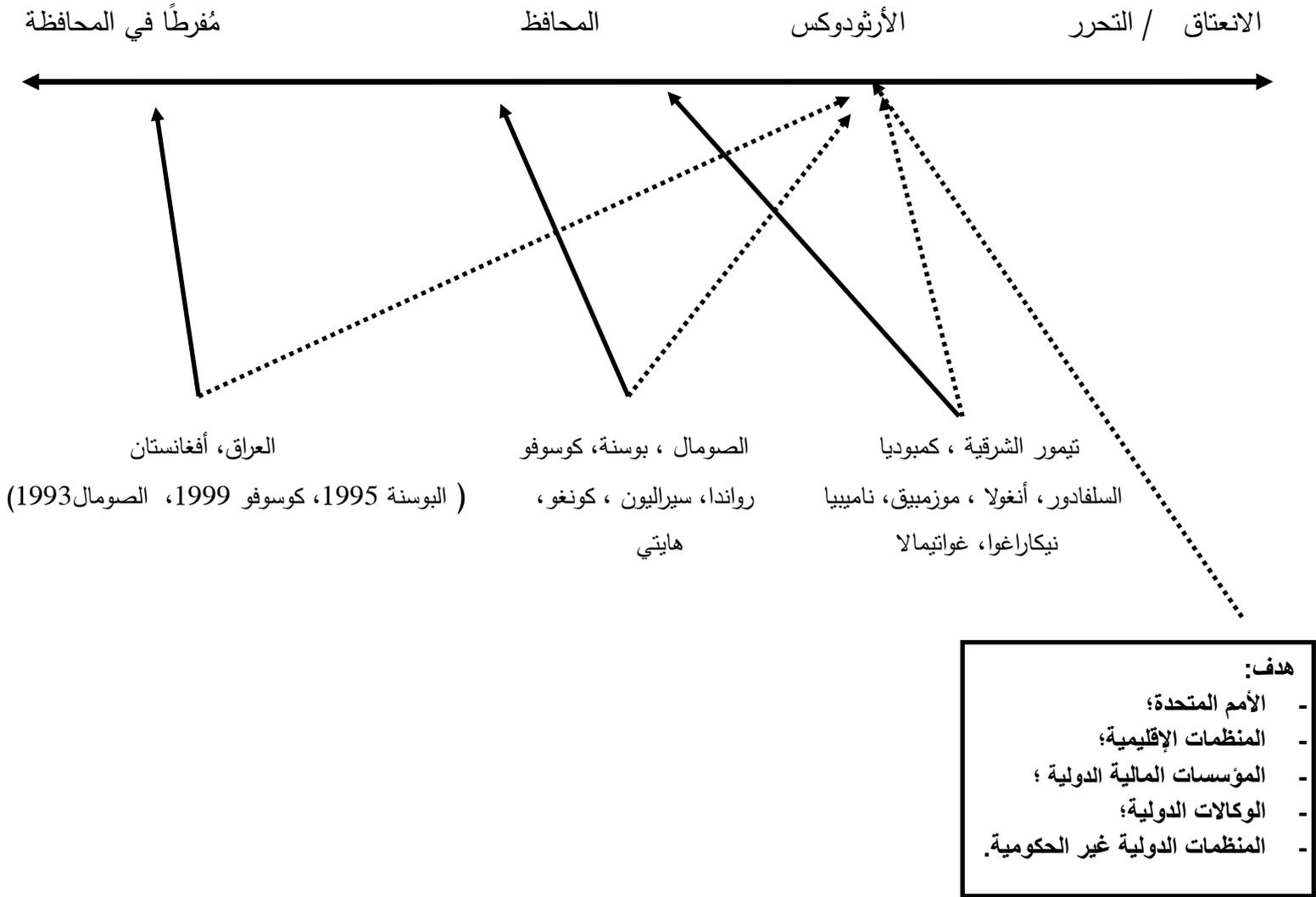
والشكل التالي يوضّح مسار بعض عمليات السّلام الليبرالية، كما يُبرِّزُ وَضْعِيَّتَهُم (في سنة 2006)

مُقارنة مع أهدافهم التّدخّلية :

¹ Ibid,300-301.

² Ibid,301.

الشكل رقم 01: نماذج للسلام الليبرالي لسنة 2006



..... ← هدف التدخل

← حالة العمليات (في سنة 2006).

المصدر:

Oliver p. richmond , "the problem of peace : understanding the 'liberal peace " , *Conflict, Security & Development* 6 (2006) :303.

المطلب الثاني: مقارنة بناء السلام الهجين

قبل التطرق لمفهوم بناء السلام الهجين، وجب الإشارة إلى أنه جاء بعد المراجعات والدراسات النقدية حول مخرجات بناء السلام الليبرالي.

أولاً: نقد ممارسات بناء السلام الليبرالي

أثارت نتائج بناء السلام الليبرالي جدلاً بين الباحثين حول نجاح هذا النموذج من فشله، حيث جادل " باريس" (2010) ومؤيدوه على أن نتائج بناء السلام الليبرالي أسهمت في تحسين أوضاع الدول الخارجة من النزاع وجعلتها أفضل مقارنة من كل البدائل الخارجية الأخرى التي بدت على أنها غير ضرورية ولا تؤخذ بعين الاعتبار.¹

في المقابل، انتقد آخرون، ممارسات الهيمنة المضمنة في بناء السلام الليبرالي، واستجوبوا (شرعيتها، واستدامتها، ومدى ملائمتها). على سبيل المثال، وجد " دافيد شاندر في عمله المتعلق بالتحقيق في المهام الدولية لبناء الدولة في البوسنة سنة 2006، أن بناء السلام الليبرالي قد عمل ك "إمبراطورية في حالة تنكر"، تقوم فيها الفواعل الخارجية باحتلال مؤسسات الدول غير الغربية، كما انتقد "مايكل بوغ" Michael Pugh بناء السلام الليبرالي، معتبراً ممارسته تتجاوز حتى شكل الهيمنة، وتسعى إلى نشر (معايير، وقيم، وتصورات) القوى المهيمنة.

في ذات السياق، جادل أيضاً " روبرتو بيلوني" Roberto Belloni (2012) على أن مشروع بناء السلام الليبرالي الذي تم تنفيذه في الدول التي مزقتها الحروب قد فشل إلى حد كبير، و أن أهدافه المتمثلة في إنشاء نظام (سياسي، واقتصادي، واجتماعي) ليبرالي وديمقراطي أدت إلى نتائج عكسية.² وعلى الجانب المؤسسي، أسهم أيضاً إنشاء هيكل بناء السلام في التحول إلى بناء السلام الهجين، حيث أولى اهتماماً بالملكية المحلية وإشراك الفواعل المحلية والتنسيق بينهم وبين الفواعل الخارجية.³

تعريف بناء السلام الهجين:

وَجَبَ التنبية أولاً، إلى أن مفهوم التهجين قد أُستخدم في سياقين مختلفين ومع ذلك فهما مرتبطين ببعضهما في ميدان عمليات السلام. يُشير الاستخدام الأول إلى عمليات السلام المُختلطة أو الهجينة التي تجمع بين عدة مؤسسات تتعاون فيما بينها، من أجل تحقيق مسعى مُشترك ، مثل حالتي كوسوفو والصومال.

¹ Syaiful Anam , " Peacebuilding: the Shift towards a Hybrid Peace Approach ", *global and strategis* 1 : 38.

² Ibid.

³ Necla Tschirgi, "Bridging the Chasm between Domestic and International Approaches to Peacebuilding: Conceptual and Institutional Tools", *Domestic and International Approaches to Peacebuilding* 07(2015) :85.

الفصل الأول: بناء السلام : الأطر المفاهيمية والنظرية

تعدّ عملية السلام المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي (UNAMID) ،التي تأسست في دارفور سنة 2007 أول عملية من هذا النوع .

في حين أنّ الاستخدام الثاني يُشير إلى نوع السلام الذي يتم إنشائه في أوضاع ما بعد النزاع كنتيجة للتفاعل بين الجهات الخارجية والمحلية، فبناء السلام الهجين يهدف إلى التوفيق بين رؤيتين مُتناقضتين لبناء السلام في مرحلة ما بعد النزاع، الأولى ترى السلام على أنه فرضٌ من قِبل الجهات الخارجية، في مقابل تصوّرٍ آخر، يرى بأنه عملية محلية بحتة.¹

تتبنى هذه الدراسة الاستخدام الثاني، أين حدّر كل من ريتشموند و ماك جينتي من إستسهال تقديم تفسيرات مُبسّطة للسلام الهجين، بل على عكس من ذلك ، يحرصون على ضرورة فهم التهجين على أنه "نافذة على التعقيد"، وليس مجرد مزيجاً بين الممارسات الليبرالية وغير الليبرالية، أو تطعيماً لكيانين مُنفصلين لإنتاج كيانٍ ثالث، وإنما هو عملية جدّ مُعقدة.²

فهذا الأخير - ماك جينتي - رفقة زميله " سانغيرا" Sanghera، يصفون التهجين على أنه: " تلك الأشكال المركبة من الممارسات، والمعايير، والتفكير المُستمد من أنشطة، ووجهات نظر عالمية، مختلفة"، كما يدعون أيضاً إلى فهم التهجين فهماً، ذو شقين لأوضاع ما بعد النزاع، يكون:

- أحدهما كبناء تاريخي؛

- والأخر "ككائن حي" يتشكل باستمرار من خلال تفاعلات دينامية من قِبل عوامل وفواعل مختلفين.³

فيبرز التهجين من خلال المقاومة المحلية والاختلافات بين الأطر المعيارية الداخلية و الخارجية ، ومع ذلك، يُمكن أن تستفيد الفواعل (المحلية ، والدولية) من تجارب بعضهما البعض، بحُكم أنه لا يخلو سياق من وجودهما ممّا يُسهّم في خلق فرصاً لظهور بُنى و هياكل اجتماعية جديدة تكون أكثر مرونة ولها القدرة على تعزيز و تقوية المجتمعات المتأثرة من النزاع، ولهذا السبب لا ينبغي اعتبار المقاومة المحلية على أنها عقبة أو حاجز بقدر ما أنها تُساعد على تحسين مُمارسة بناء السلام الذي يقوم بها الفواعل الخارجيين، وهذا راجع إلى امتلاك السكان المحليين تصوّراً يكون أكثر وضوحاً وفهماً لسياق النزاع.¹

¹ Thierry Tardy , "Hybrid Peace Operations:Rationale and Challenges ,*Global Governance* ,20 (2014), 95-96.

² Juleus Ghunta, "Critics of Liberal Peace: Are Hybridity & Local Turn Approaches More Effective?",(2018) : 03. <https://www.e-ir.info/2018/12/13/critics-of-liberal-peace-are-hybridity-local-turn-approaches-more-effective/>

³ Yuji Uesugi et all, *operationlisation of hybridit peacebuilding in asia from theory to practice* (Switzerland :palgrave macmillan,2021),22.

1 Ibid,25.

إن نوع التواصل بين الفواعل والمؤسسات في مجتمع النزاع يكون دينامياً ومتنوعاً مما يؤدي إلى إعادة النظر والتقييم المستمر للظروف والتفاعلات بين مختلف العوامل و الفواعل، وبالتالي، يُصبح من الضروري إشراك أكبر عدد مُمكن من الفواعل لضمان إتباع مقاربة شاملة لبناء السّلام تعود بالفائدة على جميع مجالات المجتمع و نواحيه، لذا، فإنّ بناء السّلام الهجين يسعى إلى استدراك و معالجة:

- نُقص الاهتمام بالسياق المحلي؛
- فشل بناء السّلام الليبرالي في الدول (المُستقبله للمساعدات) التي تمتلك من القوة ما يُؤهّلها لرفض التدخل الخارجي لبناء الدولة "statebuilding".

ضِمن هذا الإطار، و كما أشرنا- سابقاً- ، فإنّ أنصار بناء السّلام الهجين يُعارضون المقاربات التقليدية لبناء السّلام التي لا تُولي اهتماماً كافياً للسياق المحلي، و تُقرضُ بدلاً عنه، مؤسسات الدولة الليبرالية. فعلى سبيل المثال أشار الباحث " كيثابونكيلن " Keethaponcalan ، إلى عدم التوافق والانسجام بين المعايير الليبرالية الغربية والسياق الآسيوي، وبما أنّ البنى و الهياكل الاجتماعية الموجودة في الغرب لا تتطابق بنظيرتها في آسيا ولا تتجانس معها، فقد تم تشكيلها من خلال مزيج من التقاليد، والثقافة، والدين، والبناء الأسري، والسلوك الاجتماعي.¹

ثانياً: توافق بناء السّلام الهجين مع افتراض المُقاربة النسوية :

يؤكد طرح المُقاربة النسوية على أهمية تضمين وإدراج أصوات المُهمشين تقليدياً في المجتمع وهذا ما يتوافق مع القيم الأساسية لبناء السّلام الهجين لأنه يُعطي أيضاً الأولوية لتعميم المشاركة المتساوية في بناء السّلام، مع ضمان إدراج الاحتياجات المُحددة للنساء والفتيات في حوارات السّلام ، و العمليات السياسية اللاحقة، كما وسع المنظور النسوي من دائرة المُهمشين، من خلال تجاوز فئة النساء لِتشمل كل المجموعات المُهمشة، والشعوب الأصلية الأخرى، وبذلك يتوسع نطاق بناء السّلام الهجين.² وهذا ما يؤكد افتراض بناء السّلام الهجين على أهمية الفواعل Actors في الفضاء المتوسط لما لهم من قدرة على جسر الانقسامات والانشقاقات الموجودة داخل المجتمع .

في نفس مستوى التفاعل، تحرص وجهة نظر بناء السّلام النسوية على ضرورة تحديد وسائل العثور والتفاعل مع هؤلاء الفاعلين في الفضاء المتوسط ، الذين يعملون كوسطاء من أجل تقديم رؤى و وجهات نظر المجموعات الأقل تمثيلاً على مستوى القاعدة الشعبية لعملية السّلام.³

¹ Ibid,26.

² Ibid,28.

³ Ibid.

ثالثاً: تصنيف " روبرتو بيلوني " Roberto Belloni لبناء السّلام الهجين

قدّم الباحث روبرتو بيلوني تصنيفاً لبناء السّلام الهجين، فحسبه، من الناحية المفاهيمية يُمكن تحديد ثلاثة أشكال رئيسية على الأقل من حكم السّلام الهجين على المحور (الليبرالي - وغير الليبرالي):

1- تأثير الأعراف والممارسات التقليدية (غير الرسمية، وغير الليبرالية) على عمل وأداء المؤسسات الديمقراطية الرسمية: وفي هذا الشكل، تتسرب التقاليد العُرفية إلى أنظمة الحكم التي تتبناها وتعتمدها الدولة، فالمثال الأكثر وضوحاً هنا، استغلال المناصب والوظائف العامة عند توزيع الامتيازات ومُحابتها للأقارب، والأصدقاء، والأنصار المؤيدين.

ففي أفريقيا، يستخدم بعض السياسيين "شبكات الزبونية" patron-client networks، على نطاق واسع، كما أنه في بعض الحالات، تكون المبادرة من الدولة ذاتها مثل حالة أوغندا، أين شجعت على إحياء المشيخات والممالك لمنح الفواعل المحلية سُبُل الوصول الى موارد الدولة بغاية إدماجهم في نظام الحكم تحت إشراف الرئيس، وفي حالات أخرى، مثل المناطق الريفية في أفغانستان حيث يَغيب وجود الدولة تقريبا مقارنة بالعاصمة، فإن مجالس صنع القرار المحلية تكون بمثابة بديلاً عنها، مثل مجالس الشورى، ومجالس "الويا جيرغا" loya jirga (المجلس الكبير) التي تتكون من الأعيان و الزعماء المحليون.¹

أما على المستوى المجتمعي، فقد يتخذ هذا النوع من التهجين شكل ممارسات اقتصادية غير رسمية تُؤثر على الاقتصاد الرسمي، مثلاً يُشوّه الفساد، والاقتصاد الرمادي* عمل اقتصاديات السوق ممّا يُعيق الإنتاج الفعّال ، بيّد أنه، قد يُفيد السكان الفقراء من خلال خلق آليات تُساعدهم على تحسين أوضاعهم المعيشية.²

إذن طبيعة التفاعل في هذا النوع، أنّها غير رسمية ما بين تلك الأعراف والممارسات التقليدية (غير الرسمية، وغير الليبرالية) و هياكل الدولة الرسمية.

2- دمج الفواعل التقليدية غير الحكومية رسمياً في الهياكل الرسمية للدولة :

يقوم هذا النوع من التهجين على دمج الفواعل التقليدية في هياكل الدولة، ويأخذ شكلين:

¹ Roberto Belloni, Hybrid Peace Governance: Its Emergence and Significance, *global governance* 18(2012),25
* يُعرّف الاقتصاد الرمادي Gray Economy على أنه الاقتصاد غير الرسمي، و هو ذلك الاقتصاد الذي لا تُقرض فيه الضرائب ولا يخضع لمراقبة الحكومة على خلاف الاقتصاد الرسمي، كما لا تُدرج أنشطته في الإحصائيات الرسمية ، و لا يدخل في حسابات الناتج القومي الإجمالي(GNP) أو الناتج المحلي الإجمالي (GDP) للدولة. أن أول من استخدم هذا المصطلح هو العالم البريطاني آرثر لويس .

² Ibid.

أ- دمج الفواعل التقليدية المحلية غير الحكومية في الهياكل الرسمية للدولة:

يشير هذا النوع إلى الدّمج الرسمي للفواعل والمؤسسات المحلية ضمن أجهزة الدولة، نقدّم بعض الأمثلة على ذلك، منطقة أرض الصومال* Somaliland، أين تمّ إضفاء الطابع المؤسسي على Guurti " مجلس الشيوخ" باعتباره الغرفة الثانية للسلطة التشريعية. وكأحد نجاحات بناء السّلام في جنوب المحيط الهادئ كانت في "بوغانفيل" Bougainville، حيث دمج دستورهم الجديد بين العناصر التي تقوم عليها الدولة بمفهومها الوستفالي مع الحُكم العُرفي، بما في ذلك مجالس الشيوخ، والقانون العُرفي، ونفس الأمر ينطوي على Malvatumauri (مجلس رؤساء القبائل) في فانواتو Vanuatu، حيث تمّ مأسستُه وإضفاء الطابع الرسمي عليه. وفي دولة أفغانستان يعترف الدستور بأن اللويا جيرغا تُمثّل "أعلى تعبير عن إرادة الشعب في أفغانستان"، ويُكلّفها وفقاً للمادة (111) منه: بالبت في المسائل والقضايا المتعلقة باستقلال الدولة، والسيادة الوطنية، وسلامة أراضيها¹

إضافة إلى ذلك، ففي المجال القضائي يُمكن تضمين المؤسسات غير الرسمية ضمن الهياكل الرسمية، وهذا ما حدث في حالة رواندا سنة 2001، أين اعتمدت على آلية محاكم "جاكاكا" gacaca -وهي آلية حل تقليدية، تمزج بين القانون العرفي والقانون التشريعي- باعتبارها جزءاً من أدواتها، ووسائلها، لتحقيق العدالة، و بعد ذلك بسنتين تم ترسيخها دستورياً وفقاً للمادة 153 من دستور 2003² تُشير هذين الحالتين، اللويا جيرغا و جاكاكا، بعدما تمّ إضفاء الطابع المؤسسي على هياكلهما تحت قيادة أو إشراف بُناة السّلام الدوليين ممن وافقوا على هذه المبادرات و دعموها و مؤلّوها، أصبحوا ينظرون إليهما من رؤية تتجاوز أنّهما ممارسات أصلية Indigenus practices³.

ب-دمج الفواعل الدولية من غير الدول، داخل المؤسسات المحلية:

يتضمن هذا النوع من التهجين، دمج فواعل دولية- ليست محلية -من غير الدول داخل المؤسسات المحلية، إذ، يُحاول الفاعلون الدوليون من خلال عملهم إدخال أنظمة حكم ليبرالية في الدول التي مزقتها الحروب، ففي حالة البوسنة مثلاً، تم تعيين خبراء دوليين في بعض المؤسسات المحلية

* أرض الصومال أو صوماليلاند، هي دولة تقع في شرق أفريقيا منطقة القرن الإفريقي مطلة على الشاطئ الجنوبي خليج عدن، لها حدود مشتركة من الشمال مع دولة جيبوتي، ومن الجنوب و الشرق مع الصومال و من الغرب مع إثيوبيا. لا يوجد اعتراف رسمي بهذه الدولة.

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Ibid, 26.

الرئيسية و الهامة (المحكمة الدستوري، والبنك المركزي ، ولجنة دعاوى الملكية العقارية) من أجل تقديم سياسات أكثر فعالية و أكثر شفافية.³

كما أنه في ذات سياق ، يتم إدراج الفواعل الدولية من غير الدول ، على سبيل المثال ، تضم المحاكم الهجينة أو المختلطة في كل من (سيراليون ، وكمبوديا ، وتيمور الشرقية ، وكوسوفو) خبراء قانونيين دوليين .

أما على مستوى المجتمع المدني، فتوجد ترتيبات هجينة مماثلة لدعم تطوير وتقوية المنظمات المحلية غير الحكومية على أسس ليبرالية وديمقراطية، على سبيل المثال منذ سنة 1999 عينت "خدمة السّلام المدنية الألمانية "Ziviler Friedensdienst" خبراء أوروبيين للمنظمات الشريكة في سياقات النزاع من أجل تنفيذ المشروع وبناء قدرات الفواعل المحلية، حيث أصبحت هذه المقاربة المبتكرة في بناء المجتمع المدني نموذجًا للدول الأوروبية الأخرى، على غرار النرويج التي سعت إلى إنشاء مؤسسات شبيهة ومماثلة.¹

4- يُمكن أن تخضع مؤسسات الدولة الليبرالية لهيمنة الفواعل والمؤسسات العنيفة من غير الدول:

ولضمان تحقيق استقرار أكثر في مرحلة ما بعد النزاع، يُطلب أحيانا من بعض الفواعل الانضمام والمشاركة في تشكيل الحكومة، أفضل مثال على ذلك، مشاركة "أمراء الحرب" warlords في حكومة أفغانستان ما بعد طالبان (2001)، ما ينتج عن ذلك في الحالات المتطرفة سيطرة هذه الفواعل على مؤسسات الدولة، وإستغلالها في تحقيق مصلحتها الشخصية على حساب مصلحة المجتمع ككل.²

إن الاستيلاء على الدولة في مناطق الحرب عادةً ما يتضمن السيطرة على مؤسسات الدولة من قبل الشبكات الإجرامية، والفصائل المتحاربة، الأمر يؤدي إلى تجريم الدولة، فوجودها -الدول الإجرامية - لم يُعد حصرا على القارة الأفريقية، فقد شهدت مناطق أخرى مواقف مُماثلة، على سبيل المثال حالة كوسوفو ما بعد الحرب، حيث تم توصيفها بشكل متزايد في الصحافة الدولية على أنها "الدولة المافيوية في أوروبا" ، خاصة بعد تقرير مجلس أوروبا الذي صدر في ديسمبر سنة 2010، مُتهمًا فيه بشكل صريح رئيس وزراء كوسوفو ووصفه، على أنه "رئيس مجموعة ألبانية شبيهة بالمافيا لتهديب الأسلحة، والمخدرات ، والأعضاء البشرية عبر أوروبا الشرقية."³

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Ibid.

رابعاً : نموذج ماك جينتي لبناء السلام الهجين:

حاول ماك جينتي تقديم نموذج مفاهيمي يسترشد به البحث التجريبي حول سياقات السلام الليبرالي المعاصر، ومن أجل فهم كيف يعمل التهجين، ناقش أربع نسخٍ للسلام:

1- قوة الامتثال و الإذعان للسلام الليبرالي:

إن أنصار السلام الليبرالي، ومُروجوه، لهم القدرة على حشد مجموعة هائلة من الآليات التي من شأنها أن تُشجّع على الإذعان و الخضوع للسلام الليبرالي، وضبط محاولات الانحراف عنه، وأهم هذه الآليات و أكثرها وضوحاً هو "استخدام القوة أو التهديد باستخدامها"، وكأحد الأمثلة على ذلك، ما حدث في أفغانستان من محاولات تثبيت الديمقراطية تحت تهديد السلاح، وكما أشرنا أيضاً، هناك العديد من الآليات الأخرى للامتثال، مثل السوق الحرة المُعولمة التي تُوفّر في نفس الوقت، الفرص والقيود.¹

ومن أجل الوصول إلى موارد إعادة الإعمار تُقدّم المؤسسات المالية والدولية غالباً قروضاً ومساعدات للدول الخارجة من حرب أهلية على أن تلتزم تلك الدولة بقيود النظام المالي والدولي (المشروطية) منها: تقليص القطاع العام، وضع أنظمة حكم جديدة، والتحول نحو اقتصاد السوق، وغيرها من الشروط الأخرى، مما حوّل في الكثير من الحالات السلام الليبرالي إلى سلسلة من العلاقات المُلزِمة التي تقوم أساساً على معايير الاقتصاد والحكم الغربي. وعلى الرغم من أن الوُكلاء الرئيسيون قد يكونون فواعل محلية (الوزارات الحكومية، والنخب الوطنية، والبلديات، والمنظمات غير الحكومية ،) غير أنّ إنتمائهم وتوجُّههم غربي، بتعبير ماك جينتي واستعارته فإن حمضهم النووي غربي " the DNA is Western " وهذا له آثار ونتائج عميقة على المجتمعات المُضيّفة وثقافتهم.²

فخطاب : "المشاركة"، و"الملكية المحلية"، و"الشراكة"، يُعدّ صورياً، ولا يُمكنه إخفاء قوة فرض الأجندة الغربية ، لذا فإن تضمين الفواعل المحلية (الحكومة الوطنية، البلديات) كوكلاء للسلام الليبرالي هو عبارة عن بناء تراثي Hierarchy -تسلسل هرمي- للامتثال والمحافظة عليه، ففي كثير من الأحيان يتم نقل إدارة الامتثال والإذعان من الدولي، إلى الوطني، إلى المحلي.

كما تُعد فكرة الترويج للسلام الليبرالي على أنه الخيار الوحيد المُمكن والمُتاح من أخطر أدوات الإخضاع ، وفعلاً نجح السلام الليبرالي نجاحاً كبيراً في الترويج لذلك ، بسبب قوة أنصاره ومؤيدوه

¹ Roger Mac Ginty, " Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace", *Security Dialogue*04 (2010),398.

² Ibid, 398-399.

الرئيسيون، وتعدد الموارد التي يُمكنهم تعبئتها في تعزيز فكرة أنّ هناك نسخة واحدة مقبولة من السّلام، وما عدا ذلك من النّسخ، لا يُشكل سلاماً.¹

أظهرت أنظمة الامتثال للسّلام الليبرالي تبايناً كبيراً في أدواتها، فقد شهدت بعض الحالات الإكراه

الليبرالي، وفي حالات أخرى، تم فرض السّلام الليبرالي، يبرز ذلك من خلال:

- برامج الأمن والاستقرار ذات الطابع العسكري بالقوة (العراق وأفغانستان)؛
- برامج بناء الدولة الشاملة (سيراليون وليبيريا) ؛
- فرض برامج الحكم الديمقراطي (تيمور الشرقية)؛
- البرامج الصارمة للتسويق (البوسنة والهرسك).²

2- القوى المُحفزة للسّلام الليبرالي

تتميز الهندسة المتنوعة variable geometry للسّلام الليبرالي بقدرتها على الجمع ما بين العناصر القسرية، والحوافز الناعمة الأكثر إقناعاً، فمن العناصر الأساسية التي يقوم عليها السّلام الليبرالي هو (تحقيق الأمن والاستقرار، وتعزيز حكم الدولة، والحكم الديمقراطي، وتوسيع السوق الحرة) حيث أنّ :

أ- تحقيق الأمن والاستقرار في سياق ما بعد الحرب الأهلية والمجتمعات المُقسّمة، يُعدّ شرطاً ضرورياً و مُسبقاً - خاصة تسريح الجنود - ليس فقط لإتمام اتفاق سلام، وإنما لتحقيق العديد من المهام : (بناء الدولة، وبناء السّلام، وإعادة الإعمار) والتي غالباً ما تُسهّل من تنفيذ اتفاق السّلام.

ب- تعزيز وتقوية الدولة : من منظور إيجابي يُمكن أن يؤدي تعزيز الدولة إلى التحسين الاجتماعي على أوسع نطاق (حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، وضمان توفير السلع العامة على نحو واسع، وإنشاء بيروقراطيات قادرة على إدارة التحولات الديمقراطية).³

ج- الحكم الديمقراطي : يُمكن للحكم الديمقراطي أن يُساعد في تعزيز المسؤولية والفضائل المدنية التي قد تمنع من تجدد النزاع و انتكاس السّلام، وهذا ما عبر عنه الرئيس الأمريكي "جورج بوش" الابن Georg Bush سنة 2008 ب، "جمال الديمقراطية" the Beauty of Democracy.⁴

¹ Ibid,399.

² Ibid.

³ Ibid,400.

⁴ Ibid.

د- توسيع السوق الحرة :

من الممكن جعل السوق متحرراً من خلال مكافأة الإبداع، ومنح الاستقلال وفرص تطوير وتحسين أنفسهم، لاحظ الباحثين Deudney و Ikenberry " بأن الدول الليبرالية اتبعت نهج الانفتاح الاقتصادي من أجل تحقيق غايات و أهداف سياسية، مُستخدمة في ذلك التجارة الحرة كأداة للتغيير والحفاظ على تفضيلات و ميزات الدول الأخرى المتجانسة سياسياً واستراتيجياً، بهذا المعنى، فإن الأسواق الحرة تعمل على التهدئة السياسية ، من خلال ربط الدول والمواطنين بسلسلة من العلاقات المتبادلة، وذلك بعد إعادة تشكيلهم (كمستهلكين ، ومنتجين ، ومنظمين ،).¹

بالعودة إلى السّلام الليبرالي وقدرته على الجمع ما بين العناصر المختلفة، فإنّ حالة أفغانستان - المعاصرة قدمت نموذجاً توضيحياً لذلك، حيث أنّ التدخلات الليبرالية الدولية جمعت بين القبضة الحديدية (العسكرية) وبرامج شاملة في مجال التنمية وإعادة الإعمار، إذ أنّ التدخل الكندي في أفغانستان خير مثال على ذلك ، حيث أطلقت القوات الكندية سنة 2008 أزيد من 4.7 مليون رصاصة في أفغانستان في فترة زمنية لا تتعدى 20 شهراً، كما أنه في نفس الوقت كانت أفغانستان أكبر الدول استفادة من المساعدات الكندية، مع تقديم هذه الأخيرة التزامات ب : بناء الديمقراطية والحكم ، والتنمية الاقتصادية والريفية، وتحسين البنية التحتية، والتعليم، والصحة، وإزالة الألغام الأرضية، وأنشطة مكافحة المخدرات، والتدريب العسكري والشرطة والأمن، و نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.²

3- مدى قدرة الفواعل المحلية على المقاومة أو التجاهل أو التكيف مع تدخلات السّلام الليبرالي

العامل الثالث الذي يُؤثر في تهجين السّلام، يتعلق بمدى قدرة (الفواعل، و الشبكات ، والهيكل) في الدول المُضيّفة ، على مقاومة تدخلات السّلام الليبرالية، أو تجاهلها، أو التكيف معها. تكمن أهمية هذا العامل أنه يُذكرنا بقدرة الفواعل المحلية في المجتمعات المُضيّفة على القيام بأعمال مُستقلة إلى حد كبير، بدلاً من أن يكونوا مجرد فواعل غير فاعلة - سلبية - (ضحايا، مُتلقون، مُستفيدون...).³

كما يُؤثر السياق بشكل كبير في قدرة (الفواعل المحلية، والشبكات ، والهيكل) في مقاومة الفواعل الخارجية ، حيث أنه في بعض الحالات تُهيمن هذه الأخيرة بشكل كبير، ممّا يُفوّض من أدوار الفواعل المحلية . في مقابل ذلك، نجد في سياقات أخرى لاسيما حين يفشل الترويج لمشروع السّلام الليبرالي كما ينبغي - منح الفواعل المحلية المزيد من الحرية لممارسة نفوذها وتأثيرها، شريطة سلامة الهياكل والمعايير (التقليدية والأصلية) التي تُوظّفها، لأنه في الغالب يتم تجاوز هذه الهياكل والمعايير

¹ Ibid .

² Ibid ,401.

³ Ibid,402.

بسبب النزاع، فمثلا في سياق الريف الأفريقي لا يحظ أعيان وشيوخ القرى بذات الاحترام بعد نهاية النزاع أو بسبب الهجرة من الريف إلى المدينة، أو بتراجع السّلطة الأخلاقية للمجتمع نتيجة التغيّر الذي يحدث يطرأ على المدى الطويل، كما أنه في حالات أخرى، يُمكن أن تستمر هذه الأعراف والممارسات كونها تحظى بالشرعية المحلية، والتي تقوم على أساس القرابة أو على فهمٍ للبيئة المحلية.¹

إن مدى قدرة الفواعل المحلية على مقاومة السّلام الليبرالي أو تقويضه، ترتبط بعدة عوامل مُهمّة، تشمل:

- مدى احتفاظ الفواعل المحلية بالسلطة أثناء انتقال السّلام الليبرالي؛
- مدى اعتماد الفواعل الخارجية على الفواعل المحلية (مثل الحكومات العميلة) ؛
- مدى سلامة (المؤسسات الوطنية، والإقليمية، والمحلية) عقب نزاع عنيف؛
- مدى قدرة الفواعل المحلية (سواء على مستوى المحلي، أو المستوى الدولي، أو الإقليمي) على تعبئة الموارد (الضرائب والسلع التجارية،).²

كما أنّ عملية بناء الدولة على نحو شاملٍ يَمنح الفواعل الدولية مساحة أكبر لتأسيس وإنشاء (فواعل ، ومؤسسات، وممارسات) جديدة، كما هو الحال في أفغانستان أو سيراليون .

باختصار، توجد العديد من أشكال مقاومة الفواعل المحلية للسّلام الليبرالي منها (المقاومة الصريحة ، والخفية ، وعدم التعاون مع الفواعل الخارجية)، كما قد تتحاضّر الفواعل المحلية إلى جوانب معينة من السّلام الليبرالي وتتعاون معها ، في حين تُقاوم أو تتجاهل الجوانب الأخرى . ونتيجة لذلك، فإنّ السّلام الهجين- كما أشرنا سابقا- في حالة تغيّر مُستمر ويعكس ممارسة مُتعددة المستويات والقضايا للتعاون والتنافس.

4 مدى قدرة (الفواعل، والهياكل ، والشبكات) المحلية على تقديم أشكال بديلة للسّلام والمحافظة

عليه، وصنعه:

يتعلق العامل الأخير في بناء السّلام الهجين على مدى فُدرّة الفواعل المحلية على تعزيز أشكال بديلة من السّلام، غير أنهم يُواجهون في ذلك هيمنة نموذج السّلام الليبرالي الذي يسعى دائما إلى التضييق والتقليل من المساحات المتاحة لنسخٍ أخرى تكون بديلة عن تصوره حول (السّلام، والتنمية والأمن، وطبيعة الحكم) وفعلاً غالباً ما كان ينجح في ذلك، حيث يُحاجج أنصاره على أن السّلام الليبرالي هو الخيار الأمثل والأُنجع في المنطقة على عكس البدائل المُستوحاة محلياً، التي تُصنّفُ على أنها غير ليبرالية ، أو غير شرعية لأنها

¹ Ibid

² Ibid,403.

- فقط- لا تُشبه النماذج الغربية . ما يُعزّز من طرح نموذج السّلام الليبرالي أنه يتمتع بقوة قسرية واقتصادية لا مثيل لها ، تُمكنه من حجب البدائل الأخرى، أو التفوق عليها.¹ وعلى الرغم من ذلك، فهناك العديد من المُجتمعات توجد بها عدة أشكال وبدائل محلية تقوم يحل النزاعات، وتحقيق المُصالحة، وإذ تعتمد بشكل أساسي على (المعايير والممارسات) التقليدية، والأعراف، تظهر بشكل جلي على المستوى المحلي أو على الهامش - يُقصد بالهامش: تلك المناطق المعزولة جغرافياً حيث يكون تمثيل الوكلاء الليبراليين فيها جد ضعيف ومحدود، أو بين الفئات التي تُعتبر هامشية- كما يُمكن أن نجد أيضاً بعض الممارسات العُرفية على مستوى النخبة الوطنية ، فمثلا عند تشكيل حكومة ائتلافية، يتم تقاسم السُلطة فيها وفقاً لمُحدد القرابة والعشيرة كإحدى أنواع الصيغ الديمقراطية، وهذا ما لا يتوافق وتصورات منظور السّلام الليبرالي لِصنع السّلام وبنائه، إلا أنهم يوافقون على ذلك لاعتبارات أخرى، كنوع من الشراء الثقافي cultural purchase للمجتمع المُضيف.²

و كأحد الأمثلة على قُدرة الفواعل المحلية على صياغة البدائل والمُحافظة عليها، حالة رواندا بعد الإبادة الجماعية، أين شجع قادتها على مناهج ومقاربات "محلية" home-grown ' approaches لإعادة الإعمار، حيث تم تقديم - هذه المقاربة- على أنها تربط حاضر رواندا ومُستقبلها، بماضيها ما قبل الاستعمار الذي يتميز بالوحدة الاجتماعية- هذه الحلول المحلية التي لا تتوافق والتوجهات الليبرالية غير أنه يتم التكيف معها و تُدعمها كنوع من الشراء الثقافي حيث يُصبح من الصّعب على الفواعل الخارجيين انتقاد مثل هذه المبادرات، بل على عكس من ذلك، تجعلهم أكثر ميلاً لدعم هذه الجهود.³

في ذات السياق، هناك أدلة كثيرة على قيام وكلاء السّلام الليبرالي بتشجيع حل النزاعات ذات الطابع التقليدي، والتي تقوم على التصورات الأصلية للمجتمع ، واعتبارها جزءاً من تدخلات السّلام الليبرالي على نحو مُوسع، من الأمثلة على ذلك عملية الوساطة العرفية "ناهي بيتي" Nahe Biti في تيمور الشرقية. حيث، يقوم شيخ من شيوخ القرية وزعمائها، بدور الوسيط بين المتنازعين، وأمام المجتمع المحلي يعرض المتنازعون مسألتهم وقضاياهم النزاعية.

يُذكر أنّ هيئة الحقيقة والمصالحة في تيمور الشرقية تبنّت منهجية ناهي بيتي لتخفيف العبء على نظام المحاكم المُثقل بالأعباء.⁴

¹ Ibid.

² Ibid.

³ Nicolas limay-héber and ,Rosa freedman ,Hybridity: Law, Culture and Development (New York :Routledge,2017),242

⁴ Mac ginty , Hybrid Peace: The Interaction,404.

الفصل الثاني:

بعثات السلام الأمامية: النشأة والتطور

"لا يمكن للقوة العسكرية -لا سيما إذا مارستها قوة خارجية- أن تفرض النظام في بلد غير قادر على أن يحكم نفسه بنفسه".

روبرت ماكنار

" نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلينا على أنفسنا أن نُنفذ الأجيال المُقبلة من ويلات الحرب" كانت هذه أولى عبارات ميثاق الأمم المتحدة، التي تؤكد على أن حفظ السلم والأمن الدوليين يُشكلان أهم مقاصد منظمة الأمم المتحدة، غير أنها في سياقات مُعينة كانت عاجزة عن تفعيل ما تضمنه ميثاقها. لذا استحدثت، تكيّفًا، بعثات السلام الأممية كآلية في إدارتها للنزاعات الدولية بعد عجز الوسائل التقليدية ومحدوديتها. وهذا ما أشار إليه بطرس غالي في وثيقة أجندة السلام، على أن نشاط حفظ السلام هو: "ابتكار للأمم المتحدة".¹

المبحث الأول: التعريف بعثات السلام الأممية وأطرها التنظيمية

عرفت بعثات السلام الأممية، الكثير من الجدل القانوني، تَلَخَّصَ هذا الجدل في البحث عن النص الذي تَسْتَمُدُّ منه بعثات السلام الأممية أساسها القانوني؟ وما هي المبادئ والتوجيهات التي تحكم عمليات السلام وتُؤَطِّرُهَا؟، كما أن التغيرات التي تطرأ بشكل أساسي على بنية النظام الدولي من حين لآخر تستوجب من منظمة الأمم المتحدة أن تتكيف معها وتُسايرها بما يعكس فعالية أدائها، هذا الأداء مرتبط بشكل وثيق بهيكل الأمانة العامة الذي ظل يُشكِّلُ ويُعاد تشكيله حسب ما تقتضيه الضرورة. آخر هذه الإصلاحات تمثلت في إعادة تشكيل هيكل ركيزة السلام والأمن وفق ما نادى بها الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيريس سنة 2017. من خلال ما سبق طرحه، فإن دراستنا ستُركِّز في تعريفها لبعثات السلام على السياق التاريخي الذي نشأت فيه، وتبحث في الأسس القانونية والمبادئ العامة التي تحكم عملياتها، وفي الهيكل الإداري الذي يُؤَطِّرُهَا، وفي تمويلها وتأثير ذلك على أدائها.

المطلب الأول: ظهور بعثات السلام الأممية وسياقات تطورها

عند فحصنا لتطور مفهوم حفظ السلام*، تبين أن المصطلح له أصول وترايطات دينية، ظهر لأول مرة في اللغة الإنجليزية المكتوبة في القرن السادس عشر، بينما استخدامه في الخطاب السياسي الحديث كان سنة 1886، عندما كتب مراسل لندن تايمز برلين بأن: "ألمانيا هي صانعة وحافظة السلام في أوروبا".² شهد هذا المصطلح عدة تغييرات سواء على مستوى المفهوم أو الممارسة، كما أنه تبلور

¹ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "برنامج للسلم الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام، (A/47/277-S/24111) بتاريخ 17 جوان 1992، 17. وللاطلاع على مضمونها، انظر الملحق رقم 01.

* سيتم توظيف مصطلح حفظ السلام أحيانا للإشارة أيضا على عمليات السلام الأممية.

² David Last, " From Peacekeeping to Peacebuilding", the online journal of peace and conflict resolution 5.1 (2003):01, https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/ojpcr/ojpcr_5_1/ojpcr_5_1a.pdf

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

وأضيفت عليه الصبغة الرسمية مع إنشاء منظمة الأمم المتحدة سنة 1945، حيث تُعد أولى محاولاتها في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين إنشائها لجنةً للمساعي الحميدة سنة 1947 لمساعدة اندونيسيا في استقلالها عن هولندا، إلا أنّ هذا الفعل لم يرتق ليُصنّف في مصاف عمليات حفظ السلام الدولية، وهذا ما يشير إليه موقع الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، على أنّ أول بعثة أسستها منظمة الأمم المتحدة على الإطلاق كانت في 29 ماي 1948* و هي: " هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في الشرق الأوسط " (UNTSO)، بين الكيان الإسرائيلي المحتل والدول العربية المُجاورة لها ، يتمثل عمل هذه البعثة - إلى الآن - من خلال دور المراقبين العسكريين التابعين لها في:

" مراقبة وقف إطلاق النار، والإشراف على اتفاقيات الهدنة، ومنع الحوادث المنفردة من التصاعد، ومساعدة عمليات حفظ السلام الأخرى التابعة للأمم المتحدة في المنطقة لتنفيذ مهمتهم."¹

كما أسست في ذات السياق، "فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان" (UNMOGIP) سنة 1949 للإشراف على وقف إطلاق النار بين الهند وباكستان في ولايتي جاو وكشمير. ومع ذلك، من المهم أن نُوضّح أنّ مصطلح حفظ السلام لم يتم توظيفه في العمليتين سابقتي الذكر بل أنّ أول توصيف واستخدام للمصطلح كان سنة 1956 إثر أزمة قناة السويس (العدوان الثلاثي البريطاني ، والفرنسي والاسرائيلي على مصر) وإنشاء الأمم المتحدة " قوة الطوارئ الأولى التابعة لها " (UNIF1) ** حيث سُمح لأول مرة لحفظة السلام، حمل السلاح دفاعا عن النفس، وكان هذا بناءً على مقترح وزير خارجية كندا آنذاك السيد " ليستر بيرسون" Lester Person الذي قدم تصورا لوجود قوة كبرى في الشرق الأوسط تكون كافية لإبقاء الحدود سالمة أثناء ممارسة التسويات السياسية² ، ونظيرا لجهوده تُوج ليستر بيرسون سنة 1957 بجائزة نوبل للسلام، أي بعد سنة من إنشاء (UNIF1).

* تم إنشائها وفقا لقرار مجلس الأمن رقم 50 (1948) المؤرخ في 29 ماي 1948. تجدر الإشارة إلى أنّ الجمعية العامة سنة 2002 اعتمدت في قرارها رقم A/RES/57/129 تاريخ انشاء أول عملية الموافق ليوم 29 ماي، على أنه اليوم الدولي لحفظة السلام التابعين للأمم المتحدة على أن يُحتفل به سنويا نظير مجهوداتهم في سبيل تحقيق السلام

¹ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، يونتسو بيان حقائق، هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة، اطلع عليه بتاريخ 20 جانفي 2019، <https://peacekeeping.un.org/ar/mission/untso>

** أنشأت بعثة " قوة الطوارئ الأولى التابعة للأمم المتحدة " بقرار من الجمعية العامة ، سيتم شرح إجراءات ذلك بالتفصيل ضمن المطلب الموالي، المعنون بالأساس القانوني لبعثات السلام وإشكالاته.

² The Purposes of Peace Operations 11.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

تُعد هذه البعثة (UNIF1) المَعْلَمَ الأساسي في سجل حفظ السلام لما لها من تأثير في تأطير البعثات اللاحقة، حيث صاغ الأمين الأسبق العام للأمم المتحدة " داغ هامرشولد" Dag Hammarskjöld في تقريره سنة 1958 حول قوة الطوارئ الأولى التابعة للأمم المتحدة، ثلاثة مبادئ أساسية تحكم عمليات حفظ السلام مُستقبلاً، والتي يُطلق عليها " بالثالوث المقدس" Holy Trinity، وهي: موافقة الأطراف، والحياد، وعدم استخدام القوة إلا دفاعاً عن الولاية ودفاعاً عن النفس.¹ (سيتم شرح هذه المبادئ والاستفاضة فيها في المطلب الثاني المتعلق بالأساس القانوني وإشكالاته)، ومع ذلك لم يكتسب مصطلح حفظ السلام الصفة الرسمية إلا بعدما أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة اللجنة الخاصة لعمليات حفظ السلام سنة 1965. وظلَّ من المصطلحات والمفاهيم المتنازع حولها لتداخله مع مصطلحات أخرى مثل (بناء السلام، و إنفاذ السلام، وصنع السلام) ، وهذا ما عبر عنه الجنرال "جون كرادوك" John Craddock القائد الأعلى لحلف الناتو في أوروبا، بقوله أن:

" مصطلح حفظ السلام هو مصطلح في غاية الغموض "².

شهدت عمليات حفظ السلام بعد الحرب الباردة، مجموعة من التغيُّرات التي أثَّرت في طبيعة المهام وأدرجت أبعاداً جديدة وزادت من عددها، عبَّر عن ذلك بيتر فالنستين بقوله إنَّ سجل عمليات حفظ السلام بعد سنة 1989 مثير للدهشة نتيجة لعدد عمليات حفظ السلام الجديدة التي أُعيد صياغة تسميتها ب: **عمليات السلام** وُفقاً لتعريف الأمم المتحدة -خط سير القرارات الصادر عن مجلس الأمن.³ تسعى هذه الدراسة من خلال المطالب اللاحقة أن تميز بين عمليات السلام الأممية، ومع ذلك وجب الإشارة إلى وجود اختلاف في تبني المصطلحات واعتمادها بالنسبة لبعض الهيئات، نذكر منها على سبيل المثال:

مصطلح حفظ السلام Peacekeeping حيث يُعد أكثر المصطلحات شيوعاً، برز أواخر الخمسينيات من القرن الماضي - كما أشرنا سابقاً - ولا تزال منظمة الأمم المتحدة تُوظفه.

دعم السلام : Peace support يتبنى هذا المصطلح كُلاً من حلف الشمال الأطلسي (NATO) والجيش الكندي منذ أواخر التسعينيات، ويتضمن حفظ السلام كمُكوِّن له⁴.

¹ Ronald Hatto, " From Peacekeeping To Peacbuilding" *International Review of the Red Cross* 95, (2013) ,503.

² Paul F Diehl, *Peace operations* (cambridge: polity press: 2008), 03.

³ بيتر فالنستين، مدخل الى فهم تسوية الصراعات ، الحرب ، والسلام والنظام العالمي ، تر. سعد فيصل السعيد، محمد محمود دبور (الأردن: المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2006)، 348.

⁴ Walter Dorn, " Peace Operations: Terms & Definitions", *A brief prepared for the House of Commons Standing Committee on National Defence, 11 May 2018* :01,

https://walterdorn.net/pdf/Definitions-Peace-Operations-Doctrine_with-Annex1_11May2018.pdf

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

عملية السلام Peace operation وهو المُصطلح الأوسع الذي تستخدمه الأمم المتحدة ليشمل كلاً من حفظ السلام، والبعثات السياسية الخاصة، وقد تبنى الجيش الأمريكي أيضاً هذا المصطلح، ويشمل الأنواع الأخرى من العمليات (الأنشطة التي يُمكن إجراؤها بشكل متزامن أو أن تكون جزءاً من عملية السلام، والتي تتضمن الوقاية من النزاع، والمساعدة الإنسانية، وبناء السلام، وإنفاذ السلام، وصنع السلام.¹

بالعودة إلى فكرة أنّ بعثات السلام الأممية هي إبتكار خالص للأمم المتحدة في إدارتها للنزاعات الدولية، تدعونا هذه المقولة للبحث في التجارب التي سبقت الأمم المتحدة وفحص الأنماط والأدوار التي تتشابه وتتقاطع مع بعثات السلام، ونخص بالفحص جهود عصابة الأمم في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

دور عصابة الأمم في تحقيق السلم والأمن الدوليين

إنّ الكثير ممّا حققته الأمم المتحدة ارتكز على أسس راسخة وضعتها العُصبة، بل تنقسم المنظمتين الروح نفسها، فهناك خط - مسار - واضح ومُهم للاستمرارية التنظيمية منذ سنة 1920² لذا نسعى لفحص دور عُصبة الأمم في محافظتها على السلم والأمن الدوليين، من خلال دورها في تطبيق الأمن الجماعي وفي عمليات حفظ السلام.

أولاً: دور عُصبة الأمم في تحقيق الأمن الجماعي

مع نهاية الحرب العالمية الأولى رغب المجتمع الدولي أن يجعل منها " الحرب التي تُنتهي جميع الحروب"، وهذا ما قاد بالضرورة إلى إنشاء منظمة عالمية -عُصبة الأمم- تعمل على حفظ السلم والأمن الدوليين، كدف أساسي من إنشائها، ويتحقق حسبهم عبر المشاورات والفعل الجماعي للدول، إضافةً إلى قيام المنظمة واضطلاعها بوظائف أخرى اقتصادية واجتماعية.

في ذات السياق، وعند صياغة ميثاق العُصبة تقدمت فرنسا بمقترح إنشاء قوة دولية تقوم بتنفيذ العقوبات العسكرية، غير أن مقترحها قوبل بالرفض من طرف مندوبي كل من بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، ولم يتم إدراج مقترحها ضمن المواد المعنية بإجراءات الأمن الجماعي.³

ولم يتم اختبار عُصبة الأمم في إجراءات الأمن الجماعي حتى مطلع الثلاثينيات من القرن العشرين، حين هاجمت اليابان منشوريا سنة 1931 واحتلت عاصمتها. طالبت الصين على إثر ذلك

¹Ibid,01.

²Alane James, "The Peacekeeping Role of The League Nations", *International Peacekeeping*, 1.6,(1999),154.

³Paul Diehl, peace operations,30.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

مجلس العصبة بالتدخل والمساعدة، فأوصى هذا الأخير بانسحاب القوات العسكرية اليابانية من المنطقة، باعتباره اعتداء على المجتمع الدولي طبقاً لنص المادة 11* من ميثاق العصبة، إلا أن شرط الإجماع في التصويت قيّد من فعالية المجلس نظراً لامتلاك اليابان حق الفيتو، ليقصر دور العصبة فقط على إرسال لجنة لتقصي الحقائق. وممّا زاد من متاعبها -العصبة- وساهم في تأزم دورها في تطبيق إجراءات الأمن الجماعي هو انسحاب اليابان من المنظمة.

الاختبار الثاني لآليات العمل الجماعي تمثّل في غزو إيطاليا لإثيوبيا سنة 1935، أين فرضت عصبة الأمم على إيطاليا عقوبات اقتصادية غير أن تطبيق تلك الإجراءات لم تكن صارمة بالقدر الذي يردعها، بل عرفت تساهلاً لعدة اعتبارات من بينها رغبة فرنسا وبريطانيا في كسب حليف ضد القوة النازية الصاعدة في ألمانيا، كما أن استرضائها -إيطاليا- في توقّعهم سيؤدي إلى اعترافها بمصالحهم (الفرنسية، والبريطانية) في القارة الإفريقية. من هذا المنطلق يرى الباحث "بول داهال" Paul Diehl بأن أولوية المصالح الخاصة والضيقة للقوى الكبرى على حساب تحقيق مصالح المجتمع الدولي هو السبب الرئيسي في عدم فعالية العصبة ونفس الأمر تكرر حسب مع منظمة الأمم المتحدة في مرحلة الحرب الباردة ممّا أعاق أداء المنظمة، و في كثير من الحالات أدى إلى شللها.¹

ثانياً: دور عصبة الأمم في مجال حفظ السلام

من خلال فحصنا لأهم ما كتبت حول دور عصبة الأمم في عمليات حفظ السلام على شاكلة ما انتهجته منظمة الأمم المتحدة، تبين أن مقالة "الان جامس" Alan James المعنونة بـ: "دور عصبة الأمم في حفظ السلام" هي الأكثر توضيحاً وتنظيماً، حيث صنّف فيها مهام عصبة الأمم في عمليات حفظ السلام إلى أربعة مهام أساسية، وهي كالتالي:

1- تهدئة المقاتلين

يتم من خلال هذه المهام نشر أفراد عسكريين لمراقبة خط ترسيم الحدود، كان يشهد تقائل أطراف متنازعة في الآونة الأخيرة، إلا أنه في الوقت الراهن -يقصد به خط الترسيم بعد النشر- يخضع لترتيبات

* تنص المادة 11 من ميثاق العصبة: "... أي حرب أو تهديد بالحرب، سواء كان يؤثر على أي من أعضاء العصبة على الفور أم لا، أمرًا بهم العصبة بأكملها، وتتخذ الرابطة أي إجراء قد يعتبر حكيمًا وفعالًا للحفاظ على السلام. من الدول (...).

¹ Ibid , 31-32.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

أخرى، كوقف لإطلاق النار، أو الهدنة، أو أي إجراء من هذا القبيل. يُقدّم الباحث الان جامس ثلاث (03) حالات مرتبة ترتيباً كرونولوجياً، تدخلت بموجبهم عُصبة الأمم ضمن هذا الإطار.¹

الحالة الأولى: بدأت سنة 1920 وتتعلق بالحالة النزاعية لمدينة "فيلنا" Vilna بين الأطراف المتنازعة وهما بولندا التي تدعي أحقيتها على أساس عرقي، وليتوانيا التي حَاجَّتْ بأن فيلنا هي عاصمتها التاريخية. أنشأ مجلس العصبة إثر ذلك لجنة عسكرية لمراقبة خط الحدود المؤقت، أين أقرت هذه اللجنة* بأن مدينة فيلنا تابعة لدولة ليتوانيا، وأقنعت كل طرف بالانسحاب من على خط الحدود لمسافة أربعة أميال** غير أن القتال استمر بعد ذلك، وكان من تداعياته استيلاء القوات البولندية غير الرسمية على فيلنا ومفاوضتها من جديد حول منطقة أخرى محايدة. بقيت اللجنة في الإقليم تحاول ممارسة التهدئة والتأثير في الأطراف المتعنتة حتى سنة 1922.²

الحالة الثانية: بدأت سنة 1921 وتتعلق بالنزاعات الحدودية لدولة ألبانيا، فعقب استقلالها سنة 1913 لم تكن حدودها واضحة ممّا أشكل عليها بعد نهاية الحرب العالمية الأولى وجود قوات أجنبية (إيطاليا، واليونان، ويوغوسلافيا) على أراضي تدّعي ألبانيا ملكيتها، انسحبت القوات الإيطالية غير أنّ القوات اليونانية واليوغوسلافية استمرت في البقاء ممّا أدى إلى حدوث خلافات دورية. تقدمت على إثر ذلك ألبانيا بشكوى لدى عصبة الأمم أين أوفدت هذه الأخيرة لجنة تحقيق مكونة من ضباط من (النرويج ولوكسمبورغ، وأستاذا من فنلندا)، تتمثل مهمتها في الإبلاغ عن الاضطرابات، والإشراف على تنفيذ قرار ترسيم الحدود بمجرد أن تتخذها الهيئات المختصة، ثم توسعت اختصاصاتها لتشمل المساعدة في إجلاء القوات الأجنبية من المنطقة، والتحقّق من أنّ السلام الداخلي لدولة ألبانيا لم يتم الإخلال به ، كما حرصت على تقديم توصيات إلى الدول المعنية من أجل تجنب مشاكل أخر .

انسحبت اللجنة نهائياً سنة 1923 بعدما أنجزت مهامها، و ما أُعْتَبِرَ أن ذاك على أنه مساهمة قيمة في استقرار المنطقة.³

¹ Alane James , the peacekeeping role of the league nations,155.

* تتكون اللجنة من ضباط عسكريين من خمس دول (بريطانيا وفرنسا وإيطاليا واليابان وإسبانيا).

** يعادل الميل الواحد 1.609 كيلومتر تقريباً. حيث أن أربعة أميال تقدر ب: 6,43 كلم.

² Ibid,155.

³ Ibid.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

الحالة الثالثة: بدأت سنة 1925 بين دولتي بلغاريا واليونان، وعلى الرغم من أن مدة النزاع كانت قصيرة إلا أنها وُصِفَت بالخطيرة. تُعرف هذه الأزمة "بحادثة بيتريتش" The Incident at Petrich أو بـ "حرب الكلب الضال" war of the stray dog* ، فبعد أن تجاوزت القوات اليونانية الحدود البلغارية و قامت بأعمال عدائية، تدخلت عصبة الأمم عبر مجلسها بمطالبة الأطراف بوقف إطلاق النار و ضرورة الانسحاب ، و كلفت كل من بريطانيا، وفرنسا ، وإيطاليا بإرسال ضباط عسكريين الى المنطقة لمراقبة مدى التزام الأطراف بطلبها، والبحث في أسباب الأزمة ثم إحالة نتائجها إلى لجنة التحقيق التي قد شكّلت من طرف العصبة . جاءت مخرجات تلك اللجنة سريعا مُضمّنة مجموعة من التوصيات أهمها أن يتمركز ضابطين مُحايدين من دولة السويد في منطقة النزاع للإشراف على إعادة تنظيم نظام حرس الحدود لمدة سنتين. وافق الطرفين على المقترح، وبناءً على ذلك تمّ تسوية العلاقة الحدودية بين الدولتين.¹

2- الإدارة المؤقتة

تُعَدُّ الإدارة المؤقتة إحدى الآليات التي يتم توظيفها في التعامل مع النزاعات الإقليمية، حيث يُسلّمُ الإقليم أو المنطقة المتنازع عليها لقوات حفظ السلام أو لأي منظمة دولية أخرى وفق تفويض يؤهلها لإدارة شؤون ذلك الإقليم لفترة زمنية معينة، ممّا يُسهّلُ عليهم لاحقا كطرف ثالث فتح مفاوضات حول مستقبل الإقليم، وفقا للباحث آلان جامس فإن عصبة الأمم شاركت في مثل هذا النوع من المهام عبر إدارتها لإقليمين كانا محل نزاع، وهما:

الحالة الأولى: تتعلق بـ " سارلاند " saarland، هذه المنطقة الألمانية الغنية بالمعادن والتي رغبت فرنسا بضمها، إلا أن المُنتصرون في الحرب العالمية الأولى اختلفوا في ذلك، وكإجراءٍ و حلّ وسط اتفقوا على أن تحكّم وتدير هيئة عصبة الأمم هذه المنطقة لمدة 15 سنة عبر لجنة تتكون من خمسة أفراد يُعيّنُهُم مجلس العصبة، و بعد انقضاء تلك الفترة يُسمح لسكان سارلاند بتقرير مصيرهم سواء بالعودة إلى ألمانيا، أو بالانضمام إلى فرنسا، أو باستمرار عصبة الأمم في إدارة شؤونهم.²

* سُميت بحرب الكلب الضال، لاندلاعها بسبب اغتيال جندي يوناني ركض وراء كلبه الذي دخل الحدود البلغارية، وعلى إثر ذلك بدأ الطرفان في تبادل النار.

¹ Ibid,155-156.

² Ibid .156-157.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

خلال تلك الفترة مارست عصبة الأمم جميع صلاحيات الحكومة، وسُخِّرَ تحت تصرفها 2000 جندي فرنسي من أجل الحفاظ على النظام داخل الإقليم ، استغنت العصبة عن تلك القوات سنة 1927 بسبب الظروف الحسنة التي سادت منتصف العشرينيات مع احتفاظها - اللجنة - بالحق في استدعاء تلك القوات متى استدعت الضرورة ، وبدلاً من ذلك ، نشرت قوة قوامها 800 رجل مكونة من ثلاث دول (بلجيكا ، و بريطانيا، وفرنسا) مهمتها حماية خطوط السكك الحديدية داخل الإقليم إلى غاية الاستغناء عنها سنة 1930، نتيجة الاستقرار الذي ميز الإقليم، و عدم تسجيل أي من الاضطرابات. يُعدُّ هذا النموذج من أكثر الأمثلة نجاحاً في الإدارة الدولية.

الحالة الثانية : تتعلق بإقليم " ليتيسيا " Leticia ، ففي سنة 1922 تنازلت دولة البيرو عن الإقليم - الحدودي - لصالح دولة كولومبيا ممَّا يسمح لكولومبيا الوصول مباشرة إلى نهر الأمازون، غير أنّ الأزمة بدأت بعد مرور عقد من الزمن حين تعرض مسؤولو كولومبيا إلى الطرد من قبل بعض الأفراد -غير الرسميين- من دولة البيرو ، لتشهد الأزمة بعد ذلك تصعيداً من طرف كولومبيا وصل في بعض الأحيان إلى القتال داخل الإقليم . أدت هذه الأحداث إلى تدخل عصبة الأمم عبر مقترحها الذي تضمن تشكيل لجنة* تتولى مسؤولية إدارة الإقليم لمدة لا تزيد عن سنة، وافق الطرفان على المقترح، وباشرت اللجنة ممارسة مهامها و على الرغم من تجدد بعض القتال إلا أنها توصلت في الأخير الى اتفاق يعترف بأن إقليم ليتيسيا هو جزء من كولومبيا .

تجدر الإشارة إلى أن قوات اللجنة كانت ترتدي أثناء ممارسة مهامها شارات تحمل اسم: " عصبة الأمم " و رُفِعَ علمها باللونين الأزرق والأبيض إلى جانب علم كولومبيا.¹

3- البحث عن التسويات

تُعد الوسائل الدبلوماسية للتسوية السلمية للنزاعات مثل المساعي الحميدة، والوساطة، والمصالحة من أقدم الآليات التقليدية في العلاقات الدولية، غير أنه في بعض السياقات، يُعدُّ المقترح المُرجح الذي يقبل به الطرفان هو إرسال لجان تحقيق محايدة إلى مناطق معينة للقيام بتحقيق محايد في وقائع القضية.²

* تتكون اللجنة من : (أمريكي و برازيلي وإسباني) كما تتألف قوتها من 150 جندي كولومبي هدفها المحافظة على النظام، إلا أنّ دولة البيرو امتعضت حول هوية القوة المشكلة وادعت بأنّ عصبة الامم لم تستشرها في ذلك .

¹ Ibid ,157.

² Ibid.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

يذكر ألان جامس العديد من الحالات التي قامت بموجبها عصبة الأمم بإفاد لجان تحقيق من أجل تسويتها سلمياً، نذكر منها ثلاث حالات:

الحالة الأولى تمثلت في إنشاء عصبة الأمم لجنة تحقيق سنة 1933 بسبب النزاع المسلح بين بوليفيا وباراغواي حول منطقة تشاكو، مهمتها الإبلاغ عن الوقائع والتفاوض مع الأطراف المعنية من أجل تحقيق هدنة وإحالة النزاع إلى التحكيم الدولي.

الحالة الثانية وتتعلق بتعيين عصبة الأمم لجنة تحقيق سنة 1920 في النزاع الفنلندي السويدي حول جزر آلاند، أين ادعت هذه الأخيرة أحقيتها على أساس العرق مما زاد من تصعيد وتوتر للأزمة، غير أن اللجنة استطاعت إزالة الخلاف ما بين الدولتين، وتم بناءً على توصياتها تسوية الأزمة بتأييد مطالب فنلندا.

الحالة الثالثة: تتعلق بمحافظة الموصل، و على إثر الخلاف القائم بين دولتي العراق (المشكلة حديثاً) و دولة تركيا بخصوص محافظة الموصل، التي ادعت تركيا أحقيتها لأسباب تاريخية، أوفدت عصبة الأمم سنة 1924 مجموعة من المحققين، حيث خلصت بتوصية تُرجع كل المحافظات إلى دولة العراق، وهذا ما أثر سلباً على انضمام تركيا داخل عصبة الأمم، وأخر ذلك حتى سنة 1932¹

4- عقد الاستفتاءات

من أبرز الحلول الديمقراطية لحل النزاعات السلمية هو السماح بإجراء استفتاءات عامة في مناطق معينة، يُسمح من خلالها للسكان إتخاذ قرار بشأن مستقبلهم السياسي، ضمن هذا الإطار، طُلب من العُصبة إجراء استفتاءات عامة تمثلت في حالتها فيلينا وسارلاند، نجحت العُصبة في واحدة من الحالات، في حين فشلت في الأخرى.

الحالة الأولى: تتعلق بإقليم سارلاند والتي تُعد أكثر نجاحاً بالنسبة لعُصبة الأمم، حيث كان من المقرر إجراء استفتاء سنة 1935 حول مستقبل الإقليم (كما أشرنا إلى ذلك سابقاً في حالة الإدارة المؤقتة)، و على إثر ذلك تم تعيين لجنة تشرف على عملية الاستفتاء تتكون من ثلاثة أشخاص، ونظراً لوجود بعض الصعوبات تم تجميع قوة دولية قوامها 3300 رجل* من أجل ضمان استمرار النظام داخل الإقليم سواء في الفترة التي تسبق الاستفتاء أو أثناء القيام به. وفعلاً تم الاستفتاء دون عوائق وأفرزت النتائج عن عودة الإقليم إلى ألمانيا بنسبة تصويت تقارب 90% من عدد المصوتين.

¹ Ibid.158.

* ساهمت كل من بريطانيا وإيطاليا وهولندا والسويد بوحدات في تشكيل القوة الدولية.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

الحالة الثانية تتعلق بمنطقة فيلنا، حيث إقتُرحت العُصبة إجراء استفتاء كآلية لحل المسألة الخلافية بين ليتوانيا وبولندا، وعلى الرغم من قبول الاطراف فكرة الإستفتاء إلا أنها أُجُهِّضت بسبب معارضة الإتحاد السوفياتي وجود قوات دولية بالقرب من حدوده الجغرافية، كما رفضت أيضا سويسرا السماح لبعض الوحدات العسكرية المرور عبر أراضيها، ما أدى بشكل كبير ظهور فكرة التنازل عن الاستفتاء، وهذا ما حدث فعلاً سنة 1921.¹

¹ Ibid , 160-159.

المطلب الثاني: الإطار القانوني لعمليات السلام الأممية وإشكالاته

يتفق جميع الباحثين على أنّ ميثاق الأمم المتحدة جاء خالياً من أي إشارة إلى بعثات السلام الأممية، وإنما استحدثتها الأمم المتحدة كآلية بعد فشلها في تكوين ما يُسمى بقوات الأمم المتحدة المسلحة . لذا نعتقد أنه من الضروري قبل دراسة الإطار القانوني الذي يضبط عمليات السلام الأممية أن نُوضّح السياق الذي نشأت فيه، مع التعرّيج على الآلية القانونية التي نص عليها الميثاق وعجزت عن تأدية وظيفتها.

فلقد فوض ميثاق الأمم المتحدة مجلس الأمن بالتدخل نيابة عن المجتمع الدولي في حالة وقوع عدوان أو تهديد للسلام الدوليين* ، وزوده بالأداة العسكرية التي تُمكنه من التدخل بالقوة وفقاً لنص المادة (43) من الميثاق** ، و بلجنة تُدعى لجنة أركان الحرب تهدف الى تأطير عمل هذه القوات و إسداء المشورة لمجلس الأمن وفقاً لما تنتص عليه المادة (47) من الميثاق* . بناءً على هاتين المادتين (47،43) يقول الدكتور حسن نافعة بأنّ ميثاق الأمم المتحدة بالفعل قعد نظرياً لنظام متكامل للأمن الجماعي تتوافر فيه جميع الأركان اللازمة لضمان فاعليته، غير أن شرط إجماع كل الدول دائمة العضوية كشرط أساسي لاتخاذ أي قرار في المسائل المهمة حال دون تجسيده¹، وذلك لاعتبارات سياسية و أخرى إيديولوجية فرضتها حقبة الحرب الباردة .

و نتيجة لذلك لم تدخل المادة (43) حيز التنفيذ وتم تجميد لجنة أركان الحرب التي أصبحت بلا وظيفة بعد أن تشكلت بالفعل و باشرت مهامها، أين كلفها مجلس الأمن في قراره الصادر سنة 1946 بدراسة الأبعاد العسكرية للمادة (43) وتحديد كيفية وضع الترتيبات التي تتضمنها موضع التنفيذ

*تنص المادة (24) من الميثاق في فقرتها الأولى " رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به "الأمم المتحدة" سريعاً فعالاً، يعهد أعضاء تلك الهيئة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي و يوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بواجباته التي تفرضها عليه هذه التبعات.

**تنص المادة (43) من الميثاق في فقرتها الأولى : يتعهد جميع أعضاء "الأمم المتحدة" في سبيل المساهمة في حفظ السلم والأمن الدولي، أن يضعوا تحت تصرف مجلس الامن بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق واتفاقيات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولي ومن ذلك حق المرور.

*تنص المادة (47) من الميثاق على "أن تشكل لجنة من اركان الحرب تكون مهمتها أن تسدي المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن، وتعاونه في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولي ولاستخدام القوات الموضوعه تحت تصرفه، وقيادته، ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع.

¹ حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945 (الكويت: عالم المعرفة، 1995)، 120-121.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

وفعلاً تباحثت اللجنة عبر سلسلة من الاجتماعات، وتمكنت من صياغة المبادئ الأساسية التي يجب أن تضبط عملية تشكيل وتنظيم قوات الأمم المتحدة المسلحة، وأرسلت تقريراً مفصلاً سنة 1947 إلى مجلس الأمن، غير أن بؤادر الحرب الباردة حالت دون الموافقة عليه، ليتبين للجنة أنها لن تستطيع في ظل تلك الظروف أن تقيء بواجباتها.

في سنة 1948 أرسلت لجنة أركان الحرب إلى مجلس الأمن تقريراً تضمن إقراراً واضحاً وصريحاً بقصورها في تحديد جدول أعمالها مستقبلاً، و عجزها إلى التوصل لاتفاق حول كيفية وضع الترتيبات المنصوص عليها في المادة (43)، وبذلك تجمدت هذه اللجنة على الرغم من تواجدها القانوني ضمن ميثاق الأمم المتحدة.¹

في ذات السنة تم انشاء أول بعثة أممية وهي هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في الشرق الأوسط (UNTSO) كما أشرنا إليها سابقاً - إذ، لا تُعدُّ هذه البعثات بديلاً فعلياً عن القوات الأممية المسلحة المنصوص عليها في المادة (43) من الميثاق²، غير أنها إحدى الأدوات الرئيسية التي استحدثتها الأمم المتحدة في إدارتها للنزاعات. تسعى هذه الدراسة في توضيح الأساس القانوني لبعثات السلام الأممية، والمبادئ والتوجيهات التي تحكمها و تُؤطر مهامها.

أولاً : الأساس القانوني لبعثات السلام الأممية

كما أشرنا سابقاً على أن ميثاق الأمم المتحدة جاء خالياً من الإشارة الصريحة إلى عمليات السلام الأممية، غير إنها انبثقت من ثناياه، وهذا ما أشار إليه الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة داغ همرشولد بقوله إن حفظ السلام يجد سنده القانوني في "الفصل السادس والنصف من الميثاق"، أي في الجمع بين آليات الفصل السادس المتضمنة التسويات السلمية للنزاعات وإمكانية استخدام القوة في حالات تهديد السلم أو الإخلال به طبقاً للفصل السابع من الميثاق.³

أ- الأساس القانوني لمجلس الأمن في إنشاء بعثات السلام الأممية

وفق ما أوفدنا في التقديم على أن المادة (24) من الميثاق نصت على أن يعهد أعضاء الأمم المتحدة إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي وينوب عليهم في القيام بذلك، وللوفاء بهذه المسؤولية قد يعتمد المجلس مجموعة من التدابير بما في ذلك تشكيل عملية

¹ نفس المرجع، 121-122.

² Report Part Title: Political Basis for Peace Operations ,06.

³ Peace operation ,principlesand doctrine ,02.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

حفظ السلام تابعة للأمم المتحدة.¹ لا تثير هذه المسألة جدلاً بالنسبة لمجلس الأمن لأنّ سلطته في اتخاذ التدابير القسرية بخصوص حفظ السلم و الأمن مقررة في الفصل السابع من الميثاق (المواد 39-51) ، فلمجلس الأمن الحق وحده في اتخاذ تدابير قسرية في حالة وقوع تهديد للسلم أو إخلال به أو عمل من أعمال العدوان² ، تجدر الإشارة أنّ إنشاء هذه العمليات يتطلب تقويضاً من مجلس الأمن بشروطي موافقة تسعة (09) من أصل خمسة عشر (15) عضواً، مع عدم معارضة أي من الأعضاء الدائمين.³

ب- الأساس القانوني للجمعية العامة في انشاء بعثات السلام الأممية

إختلف الفقه الى ثلاثة آراء حول الأساس القانوني الذي تستمد منه الجمعية العامة سلطتها في انشاء قوات أممية، حيث يرى الموقف الأول بأنّ جميع نصوص ميثاق الأمم المتحدة تُحوّل للجمعية العامة اتخاذ قرارات في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين ، في حين قيّد الموقف الثاني سلطة الإنشاء الى نص المادة (22) ** من الميثاق واعتبرها إحدى الأجهزة الفرعية التي يحق للجمعية العامة إنشائها، بينما الموقف الثالث الذي تُؤيد حُجته فقد استند إلى نص قرار " الاتحاد من أجل السلام *** الذي جعل من الجمعية العامة بديلاً لمجلس الأمن في حالة عجزه عن تأدية مهامه بسبب استخدام حق النقض. إذ يشير جزء من هذا القرار على أنه:

¹ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، الولايات والأساس القانوني لحفظ السلام، اطلع عليه بتاريخ 10 مارس 2019، <https://peacekeeping.un.org/ar/mandates-and-legal-basis-peacekeeping>

* يرجى النظر إلى نص الميثاق عبر الرابط، <https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text>

² مفتاح عمر حمد درباش، "العلاقة بين محكمة العدل الدولية ومجلس الامن في التسوية السلمية للمنازعات وحفظ السلام و الأمن الدوليين" (أطروحة دكتوراة ، جامعة الخرطوم، 2015)، 175.

³ Paul Diehl , "Peace Operations", 69.

** تنص المادة (22) من الميثاق على أن للجمعية العامة أن تنشئ من الفروع الثانوية ما تراه ضروريا للقيام بوظائفها. *** يُعد استخدام الاتحاد السوفياتي حق النقض - الفيتو - في الازمة الكوبية سنة 1950 سببا مباشرا في استصدار قرار " الاتحاد من أجل السلام" الذي حمل رقم (377)، تقدم به في ذلك الوقت وزير خارجية الولايات المتحدة الامريكية "دين اتشيستون" كمشروع قرار - نتيجة شلل مجلس الأمن عن أداء مهامه - وافقت عليه الجمعية العامة في 3 نوفمبر 1950 (بأغلبية 51 صوتا ضد 5 اصوات: (الاتحاد السوفياتي، وروسيا البيضاء، واوركرانيا، وبولندا، وتشيكوسلوفاكيا)، في حين امتنعت دولتين (الهند والارجنتين). تضمن أيضا هذا القرار إمكانية طلب انعقاد دورة استثنائية طارئة خلال اربع وعشرين ساعة ، كما نص على تشكيل لجننتين تتكون كل واحدة منهما على 14 عضوا : اللجنة الاولى هي لجنة مراقبة السلم ، واللجنة الثانية هي لجنة الاجراءات الجماعية ، و لمعرفة اكثر حول هذا القرار والشروط الموضوعية=

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

" إذا كان نقص الاجماع بين الأعضاء الدائمة قد مَنع مجلس الأمن ممارسة مسؤوليته الأولى في الحفاظ على السلم. فإن الجمعية ملزمة بالنظر في المسألة فوراً ، وعمل توصيات ملائمة للأعضاء من أجل التدابير الجماعية بما في ذلك ... استعمال القوة المسلحة عند الضرورة...."¹

وقد تم تطبيقه في الخمسينيات من القرن العشرين عندما قررت الجمعية العامة التحرك إزاء أزمة السويس سنة 1956 ، بعدما فشل مجلس الأمن في مهامه نتيجة عرقلة فرنسا وبريطانيا لأنهما شاركتا في العدوان الثلاثي.² وتم إنشاء قوات الطوارئ الدولية الأولى (UNEF1) التي كانت مهمتها الإشراف على عملية انسحاب القوات البريطانية والفرنسية والإسرائيلية من سيناء ومراقبة أيضا وقف إطلاق النار على الحدود المصرية والكيان الإسرائيلي المحتل، كما تمركزت هذه القوات من أجل ضمان حرية الملاحة الدولية في خليج العقبة.³

وبذلك أصبحت هذه القوات سابقة في تاريخ الأمم المتحدة من حيث سلطة إنشائها، أين ترك هذا القرار - الإتحاد من أجل السلام - أثرا بليغا ليس فقط في إنشاء قوات أممية وإنما في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين بصفة عامة ، أشاد به وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية " جون فوستر دالاس " John foster dulles سنة 1954، بقوله:

" إنّ قرار الاتحاد من أجل السلام قد أعطى للجمعية العامة سلطة بلا فيتو في مسائل الأمن".⁴

في مقابل ذلك رفض الاتحاد السوفياتي هذا القرار واعتبره غير دستوري لأنه يُعد تعدياً واضحاً على صلاحيات مجلس الأمن المُخول الوحيد في ميثاق الأمم المتحدة إتخاذ تدابير قمعية.⁵

=والإجرائية لتفعيله يرجى الاطلاع على ، أشرف صيام،" قرار الاتحاد من اجل السلام: هل هو وسيلة ممكنة لحماية الفلسطينيين"، (جامعة بيرزيت: معهد ابراهيم ابولغد للدراسات الدولية، 2011).

¹ غضبان مبروك، التنظيم الدولي والمنظمات الدولية (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994)، 135.

² بيتر فالنستين ، مدخل الى فهم تسوية الصراعات، 325

• تم تشكيل هذه القوات في الدورة الطارئة للجمعية العامة التي انعقدت بموجب قرار "الاتحاد من أجل السلام"، وفقا للقرارين (1000-1001) المنعقدين في : 5-7 نوفمبر 1956 الذين يوضحا مهام هذه القوات. تجدر الإشارة بأن هذه القوات تم سحبها سنة 1967 بناءً على طلب من السلطات المصرية .

³ حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، 144.

⁴ مفتاح عمر حمد درباش، العلاقة بين محكمة العدل الدولية ومجلس الامن في التسوية السلمية للمنازعات، 173.

⁵ حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن، 128.

ج- الأساس القانوني للترتيبات والتنظيمات الإقليمية في إنشاء بعثات السلام الأممية

سعى الباحث " بول ويليامز " Paul Williams أن يُقدِّمَ تعريفاً لعمليات السلام الأممية في مقاله الموسومة بـ: "عمليات السلام"، غير أنه وجد إشكالاً في ضبط المفهوم يتعلق ذلك في صعوبة التمييز بين عمليات السلام الأممية و غيرها من الأنشطة العسكرية الأخرى، وهذا ما أطلق عليه بـ: "المعضلة المركزية في التعريف"، فحسبه أن المحللون يواجهون مجموعة من الخيارات وتتمثل في الأسئلة التالية: هل تتطلب عمليات السلام تفويضاً من الأمم المتحدة؟ فإن كانت الإجابة بنعم فهذا يستبعد عدداً من البعثات التي تقوم بها الترتيبات الإقليمية مثل الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا " الإكواس " ECOWAS أو التي قام بها الاتحاد الإفريقي، وإن كانت لا تتطلب تفويضاً من الأمم المتحدة فما الذي يجعلها عمليات سلام! وهل منح التفويض من أي مؤسسة دولية أخرى كافٍ؟¹

سنحاول في هذه الجزئية الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال البحث عن الأساس القانوني الذي تستند إليه التنظيمات الإقليمية في انشائها لبعثات السلام، وماهي حدود سلطتها في ذلك. قبل أن نتطرق الى الأساس القانوني وجب التنبيه إلى أن مصطلح "الترتيبات الإقليمية" لا يحظ بتعريف متفق عليه، السبب في ذلك ما ذهب إليه بطرس غالي في وثيقة أجنده السلام على أن ميثاق الأمم المتحدة تَعَمَدَ أن لا يُقدِّمَ تعريفاً محدداً للمصطلح بحجة منح المزيد من المرونة المفيدة لمجموعة من الدول على أن تعالج أمر يتناسب فيه و العمل الإقليمي* ، مما يُسهم في صون السلم والأمن الدوليين.²

¹ Paul Williams, "Peace Operations", Oxford Research Encyclopedia of International Studies, oxford University Press USA, (2017):03, DOI :10.1093/acrefore/9780190846626.013.37.

* تشير وثيقة " أجنده السلام " على ان هذه الترابطات أو الكيانات يمكن ان تضم منظمات قائمة على معاهدات، سواء أنشئت قبل إقامة الأمم المتحدة أو بعدها، ومنظمات إقليمية للأمن والدفاع المتبادل ومنظمات للتنمية الإقليمية العامة أو للتعاون في موضوع أو عمل اقتصادي محدد، ومجموعات تنشأ لمعالجة مسألة سياسية، أو اقتصاديه أو اجتماعية معينة تنير اهتماماً أنيا .

² Oldrich Bures , "Regional peacekeeping operations: Complementing or undermining the United Nations Security Council", *global change , peace & security* 18(2006): 84.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

لقد إعتبرت المادة(33)* من الميثاق أنّ التنظيمات الإقليمية هي إحدى الوسائل السلمية لحل النزاعات، وهذا ما عززته المادة (52) في فقرتها الأولى على أن تقوم هذه المنظمات بكل الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين شرط أن تكون متلائمة مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة ، بل حرصت نفس المادة في فقرتها الثانية على منح التنظيمات الاقليمية الأولوية في التسوية السلمية قبل عرضها على مجلس الأمن¹، بشرط أن تُخبر مجلس الأمن بالأعمال القائمة أو التي يُزعم القيام بها مستقبلاً، طبقاً لنص المادة (54).²

فالمنظمات الاقليمية لها الحق في القيام بالأعمال العسكرية التي لا ترتق إلى أعمال القمع الواردة في الفصل السابع من الميثاق مع ضرورة إعلام مجلس الأمن بذلك، فيُمنع على المنظمات من أن تقوم بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن من مجلس الأمن.

وهذا ما أكدّه تقرير رفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير الصادر سنة 2004 والمعنون بـ "عالم أكثر أمناً مسؤوليتنا المشتركة " على أنّ قدرة مجلس الأمن في منع التهديدات والتصدي لها يتعزز من خلال الاستفادة أكثر من أحكام الفصل الثامن ممّا هو عليه الآن، ولتحقيق ذلك قدمت اللجنة ست توصيات شددت في أولها على ضرورة الحصول على الإذن من مجلس الأمن في جميع الحالات التي تستدعي إنشاء عمليات سلام إقليميّه، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه في بعض الحالات العاجلة قد يتأخر طلب التفويض بعد بدء العمليات.³

* تنص المادة (33) من الميثاق: يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحكيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها.

¹ تنص الفقرة الأولى من المادة (52) على أنه "ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي ما يكون العمل الإقليمي صالحاً فيها ومناسباً ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد "الأمم المتحدة" ومبادئها". كما تشير الفقرة الثانية من ذات المادة على أن "يبدل أعضاء "الأمم المتحدة" الداخليون في مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهودهم لتدبير الحل السلمي للنزاعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن".

² تنص المادة (54) من الميثاق، على أنه "يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجري من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات إقليمية أو ما يزعم إجراؤه منها.

³ Oldrich Bures , "Regional peacekeeping operation",87.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

وفي سنة 2005 أقر مجلس الأمن في قراره رقم 1631" بأن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الدولية في صون السلم و الأمن الدوليين يتأطر ضمن الفصل الثامن من الميثاق بما في ذلك نشر لقوات حفظ السلام ، ويؤكد من جديد إتزام المنظمات الاقليمية بمقتضى المادة (54) بأن تُبقي مجلس الأمن على إطلاع تام بأنشطتها المتعلقة بصون السلم والأمن الدوليين ، كونه المسؤول الأول عن ذلك.¹

مِمّا سبق نخلص إلى أن الترتيبات والتنظيمات الاقليمية يُمكنها أن تُنشئ بعثات للسلم وفق ما تقتضيه آليات الفصل الثامن شرط أن تُعلم مجلس الأمن بالأعمال القائمة أو التي يُزمع القيام بها مستقبلا ، كما لا يجوز لها القيام بأي عمل من قبيل أعمال القمع دون إذن صريح من المجلس.

ثانيا: المبادئ والتوجيهات التي تحكم عمليات السلام الأممية

كما أسلفنا سابقا على أن الأمين العام داغ هامرشولد، وضع ثلاثة مبادئ رئيسية تحكم عمليات السلام الأممية:

- مُوافقة الاطراف المعنية، بحيث لا يمكن إنشاء أو نشر قوات حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة في حالة عدم موافقة أي من أطراف النزاع؛
 - الحياد ويُقصد بذلك أن تكون قواتها محايدة ولا تسعى إلى تحقيق مصالح أي من أطراف الصراع على حساب الآخر؛
 - عدم استخدام القوة باستثناء حالات الدفاع عن النفس أو دفاعًا عن ولاية البعثة.²
- شهدت هذه المبادئ بعد نهاية الحرب الباردة مجموعة من النقاشات في ظلّ التحول الذي طرأ على عمليات حفظ السلام، تَجَلَّتْ هذه النقاشات بوضوح في تقرير الفريق المعني بعمليات السلام سنة 2000 المعروف بـ "تقرير الابراهيمى" ، وفي وثيقة "عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة : المبادئ و التوجيهات" والتي تُعرف بـ"عقيدة أو مبدأ كابستون" Capstone Doctrine سنة 2008، أين أصبحت هذه الوثيقة دليلاً تَوْجِيهياً لعمليات السلام الأممية.

¹ قرار مجلس الأمن، "مجلس الأمن والمنظمات الإقليمية: مواجهة التحديات الجديدة للسلم والأمن الدوليين" (S/RES/1631(2005)، بتاريخ 03.

² أكرم حسام فرحات ، المسؤولية الدولية في إطار عمليات حفظ السلام في إفريقيا (الأردن: دار الأيام ، 2015)، 49.

أ- تقرير الإبراهيمي

يرى الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة لعمليات السلام بضرورة مراجعة المبادئ التي كانت تُوجّه عمليات حفظ السلام في مرحلة الحرب الباردة - التي أشرنا إليها سابقاً بالثالوث المقدس - وهذا بناءً على النتائج التي توصل إليها، والتي تشير إلى أنّ فشل بعض المهمات في التجارب السابقة مرّدهً إلى تلك المبادئ التي جعلت من الأمم المتحدة مُقيّدة، وغير قادرة على الإستجابة بفعالية.

سنحاول تلخيص أهم الأفكار التي تطرق إليها التقرير فيما يتعلق بتلك المبادئ:

موافقة الأطراف، ينطلق التقرير من أن السياق الحديث لعمليات حفظ السلام - الذي شهد تحولاً في طبيعة الصراعات من الصراعات بين الدول إلى الصراعات داخل الدول - قد أثر في مبدأ الموافقة حيث يُمكن للأطراف المحلية التلاعب بهذا الشرط حسب ما تستدعيه مصلحتهم الشخصية، إذ يستطيع أي طرف أن يُقدّم على الموافقة بهدف كسب الوقت من أجل إعادة تجهيز قواته القتالية، ثم يسحبها متى اعتقد بأن الوضع القائم لا يخدم مصالحه، كما يُمكن توظيفها - الموافقة - في الحدّ من حركة العملية أو في التملص من اتفاق ما، الأمر الذي يدعو بجديّة للتساؤل حول الجدوى منها خاصة وأنها تُعد من الأسباب التي أثرت سلباً في الماضي حول فعالية عمليات حفظ السلام.¹

الحياد، يُشدّد التقرير على ضرورة التمييز بين النزاهة و الحياد، فهذا الأخير يسعى إلى سياسة الإسترضاء التي تقوم على معاملة جميع الأطراف على قدم المساواة بيّداً أنّ مُحدد النزاهة يرتبط بمدى تمسك البعثة بمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، حيث تُشير بعض الحالات على أنّ المُصوغ الأخلاقي قد يكون دافعاً لحفظ السلام في استخدام القوة ولا يقتصر ذلك فقط على ظروف العملية، كما أن النزاهة تشترط تحديد المُعتدي من الضحية عكس ما يقتضيه مفهوم الحياد الذي يؤدي في أفضل حالاته إلى عقم العملية، و يجعلها في أسوأ حالاته متواطئة مع المُعتدي.²

عدم استخدام القوة إلا دفاعاً عن النفس أو دفاعاً عن الولاية، يُوصي تقرير الإبراهيمي بتجاوز منطق رد الفعل إلى المبادرة بالفعل أثناء اشتباك الوحدات التابعة للأمم المتحدة سواء في دفاعها عن نفسها وعن ولاية البعثة أو في دفاعها عن السكان الذين تكفلت بحمايتهم، كما يُذكرُ ثانية بعدم إجبار تلك الوحدات على التنازل عن زمام المبادرة خصوصاً في الحالات الخطرة، مُوضّحاً ذلك بمأساة

¹ تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام، 12.

² نفس المرجع.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

رواندا، مُرَجِّعًا إحدى الأسباب التي أسهمت في الإبادة الجماعية هو عجز المجتمع الدولي في الاستفادة من عملية السلام التي كانت قائمة على أرض الواقع، و عدم تعزيز قدراتها في مواجهة الشر الواضح، وكننتيجة لتلك الإبادة أقرّ مجلس الأمن في قراره رقم 1296(2000) أن إستهداف المدنيين في حالات الصراع المسلح، ومنع المساعدة الإنسانية من الوصول إلى السكان المدنيين المتأثرين من الحرب هي من قبيل الأفعال التي تُشكّل تهديدا للسلم والأمن الدوليين ممّا يتيح لمجلس الأمن إتخاذ إجراءاته حيال ذلك، أمّا في حالة تواجد بعثة لحفظ السلام في الميدان فتقع على عاتقها مسؤولية اتخاذ الاجراءات اللازمة ويجب عليها أن تكون مستعدة لذلك .

لذا يقترح - التقرير - أن تُحدد الولايات الصادرة سُطة العملية في استعمال القوة بالقدر الذي يجعل منها قوة رادعة على عكس ما يتطلبه حفظ السلام التقليدي من إجراءات شكلية وتواجد رمزي، وهذا يتطلب توفير قوات أكبر حجما، وأفضل عتادا، وأكثر تكلفة.¹

ب- وثيقة مبدأ كابستون

خُصِّصَ الفصل الثالث من وثيقة مبدأ كابستون لمناقشة المبادئ الأساسية لعمليات حفظ السلام، ما يُميز تلك المبادئ حسب الوثيقة أنها لا تزال تُؤطر تلك العمليات بالرغم من التحوّل الكبير الذي طرأ عليها في العقود الستة الماضية * . تتنطق الوثيقة من أنّ العلاقة بين تلك المبادئ تكون مترابطة ويُعزّز بعضها بعضا، سنحاول تقديم أهمّ التوجيهات التي تضمنتها الوثيقة حيال تلك المبادئ، أوّلا:

موافقة الأطراف، يتم نشر عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بموافقة أطراف الصراع الرئيسية، ما يُحمّلهم أثر الإلتزام بالعملية السياسية، حيث تَمُنَحُ موافقتهم للأمم المتحدة حرية العمل من أجل تنفيذ وتحقيق ولاية البعثة، أما في ظل غيابها - الموافقة - فإنّ العملية قد تُخاطر بأن تكون طرفا في الصراع ممّا يُجبرها إلى اتخاذ إجراءات الإنفاذ التي تُبجدها عن دورها الأساسي في حفظ السلام. لذا تحرص الوثيقة على العمل الدؤوب من أجل ضمان عدم فقدان موافقة الأطراف الرئيسية، يتحقق ذلك من خلال اكتساب أفراد حفظة السلام فهما شاملا لخصائص منطقة البعثة من تاريخها، وعاداتها، والثقافة السائدة فيها.²

¹ نفس المرجع، 12-13.

* العقود الستة التي سبقت ميلاد هذه الوثيقة سنة 2008، أي بعد ستون عام من إنشاء أول بعثة سنة 1948.

² United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (2008),31-32

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

كما يُمكن لغياب الثقة بين الأطراف في بيئة ما بعد النزاع أن تؤثر في مصداقية الموافقة، خصوصا إذا ما تم منحها تحت ضَغَطٍ دولي، مما يتيح لإحدى الأطراف تقييد حرية ولاية البعثة الذي يؤدي بدوره إلى سحب الموافقة بحكم الواقع، وسواء كان هذا السحب من طرف واحد أو أكثر فإنه يُعدُّ تحديًا للأساس المنطقي الذي أُنشئت من أجله عمليات حفظ السلام، لذا يرى واضعوا هذه الوثيقة بأن المجتمع الدولي سيُغيّر من الافتراضات والمعايير الأساسية التي تقوم عليها إستراتيجيته في دعم عمليات السلام.

تشير الوثيقة أيضا على أن موافقة الأطراف الرئيسية لا تعني بالضرورة وجود موافقة على المستوى المحلي خاصة اذا كانت تلك الأطراف مُنقسمة داخليا أو تتسم قيادتها بالضعف وعدم السيطرة فالموافقة بطابعها الشمولي تُصبح أقل احتمالا في البيئات المتقلبة التي تتميز بوجود جماعات مسلحة لا تخضع لسيطرة أي من الأطراف ، لذا تتصح الوثيقة حفظة السلام بضرورة تحليل بيئة عملهم باستمرارٍ للكشف عن مواطن الضعف التي تؤثر في الموافقة ومن ثمة يسعون لإصلاحها ومنع حدوثها، كما تحثهم على اكتساب المزيد من المهارات السياسية والتحليلية ومن الموارد ما يُؤهلهم لإدارة الحالات التي يكون فيها غياب أو انهيار للموافقة المحلية ، فتشير الوثيقة إلى بعض الحالات التي تتطلب - كحتمية- استخدام القوة شريطة أن تكون آخر الحلول.¹

عدم التحيز، يجب على حفظة السلام عند تنفيذ ولايتهم أن يُراعوا في ذلك عدم المحاباة أو تفضيلٍ لأي طرف، فعدم التحيز يُعد أمرا حاسما لضمان موافقة الأطراف وتعاونهم، لكن لا ينبغي الخلط بينه وبين الحياد أو التقاعس. في مبدأ عدم التحيز يجب على حفظة السلام أن يكونوا غير متحيزين في تعاملاتهم مع أطراف النزاع ولكن لا يجب عليهم الحياد في تنفيذ ولايتهم، تشير الوثيقة إلى ضرورة قيام ولاية البعثة بدورها اتجاه انتهاكات إحدى الأطراف لتعهدات عملية السلام أو للمعايير والمبادئ التي تقوم عليها، وأن لا تعتذر بحجة عدم التحيز أو الرغبة في إقامة علاقات جيدة مع كل الأطراف لضمان استمرارية مبدأ الموافقة. كما تُوصي في الأخير حفظة السلام بتجنب الأنشطة التي تمس بصورتها الحيادية والذي له آثار سلبية على مصداقية العملية، تصل إلى حد سحب الموافقة.²

مبدأ عدم استعمال القوة إلا دفاعا عن النفس أو عن ولاية البعثة، تُشدّد الوثيقة على ضرورة التمييز بين حفظ السلام القوي أو الرادع ، وبين إنفاذ السلام الذي يتحقق بموجب الفصل السابع من

¹ Ibid,32-33.

² Ibid,33.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

الميثاق، حيث ينطوي حفظ السلام القوي على استخدام القوة العسكرية على المستوى التكتيكي ولا يتحقق ذلك إلا بتفويض من مجلس الأمن وموافقة الأطراف المضيفة أو الأطراف الرئيسية في النزاع ، على عكس عمليات إنفاذ السلام التي لا تتطلب موافقة الأطراف الرئيسية ويتم استخدامها للقوة العسكرية على المستوى الاستراتيجي أو الدولي، هذا الأخير يكون محظورا بالنسبة للدول الأعضاء بموجب الفقرة الرابعة من المادة الثانية من ميثاق الامم المتحدة.*

منح مجلس الأمن لعمليات حفظ السلام ولايات رادعة تفوضهم استخدام "كافة الوسائل اللازمة لردع المحاولات القوية التي تُعيق العملية العسكرية خاصة في البيئات التي تنتشر فيها الميليشيات والعصابات الاجرامية الذين قد يُشكّلون تهديدا للمدنيين أو يُفوّضون من عملية السلام، ومع ذلك حرصت الوثيقة على أن تجعل من استخدام القوة العسكرية آخر الحلول وان يُراعى في ذلك مبدأ الحد الأدنى من استخدام القوة لتحقيق هدفها المنشود الذي يقوم أساسا على ردع المفسدين والتأثير فيهم وليس على هزيمتهم عسكريا .

إن استخدام القوة له دائما دلالة سياسية قد تؤدي في الغالب إلى ظروف طارئة وغير متوقعة، لذا ينبغي قبل استعمالها دراسة العوامل التي قد تؤثر في نتائجها مثل قدرة البعثة والتصورات العامة، والأثر الإنساني ، وأمن الأفراد، والأهم من ذلك مدى تأثير استخدامها على الموافقة المحلية والوطنية .¹ خلصت الوثيقة في الأخير إلى أنّ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام لا تزال تسترشد بتلك المبادئ الأساسية ، ولكي تتجح تلك العمليات يجب أن يُنظر إليها على أنها مشروعة وذات مصداقية لاسيما عند السكان المحليين، وهذا ما أثبتته تجارب خمسة عشرة سنة الماضية* .²

* تشير المادة 2 (الفقرة 04) من الميثاق على أنه يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال لسياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد "الأمم المتحدة".

¹ Ibid , 34-35.

* تجدر الإشارة الى أن المدة الزمنية- 15 سنة الماضية- يُفصّدُ بها السنوات التي سبقت صدور وثيقة كابستون لسنة 2008 .

² Ibid,36.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

المطلب الثالث: الهيكل الإداري لعمليات السلام الأممية

كما أسلفنا سابقا على أنّ أداء منظمة الأمم المتحدة يرتبط بمدى فعالية هيكل أمانتها، لذا يرى بطرس غالي بضرورة تكيف الأمانة العامة دائما مع المستجدات ، وذلك من خلال إعادة تشكيل هيكلها بما يستجيب بفعالية للتحديات التي تُواجهها.¹ من هذا المنطلق، يُمكن القول أنّ بطرس غالي قد أسس لفكرة مُراجعة هيكل الأمانة العامة وإعادة تشكيلها بما يتناسب وضرورة المرحلة.

في ذات السياق من سنة 1992 قدم بطرس غالي مذكرة إلى الجمعية العامة بهدف إعادة تشكيل هيكل الأمانة العامة للمنظمة ، وقد خصت مُذكرته مجموعة من الإدارات من بينها إنشاء إدارة للشؤون السياسية التي ضمت مجموعة من الإدارات و المكاتب السابقة ، وإدارة لعمليات حفظ السلام شملت مكتب الشؤون السياسية الخاصة- سابقا ، على أن يتولى رئاسة هاتين الإدارتين وكيل الأمين العام للأمم المتحدة². شهد هذا الهيكل بمرور الوقت العديد من التغييرات، ففي 15 مارس سنة 2007 وافقت الجمعية العامة في قرارها رقم 61 / 256 على إعادة هيكلة إدارة عمليات حفظ السلام مع إنشاء إدارة لدعم الميداني.³

آخر هذه التغييرات جاءت إستجابة إلى مُقترحات الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيريس سنة 2017 حول إصلاح الأمم المتحدة ، التي حملت عنوان " متحدون من أجل الإصلاح - نتائج أفضل للجميع وفي كل مكان"، شملت هذه الإصلاحات ثلاث ركائز أساسية وهي " التنمية ، وحقوق الإنسان، والسلام والأمن " ، سعى من خلال الركيزة الأخيرة إلى إعطاء الأولوية للوقاية والحفاظ على السلام.⁴

في 17 مارس 2017 قدم أنطونيو غوتيريس تقريرا إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والسبعون بعنوان " إعادة تشكيل هيكل ركيزة السلام والأمن في الأمم المتحدة "، أين وافقت الجمعية العامة على هذا المقترح في قرارها رقم 262/72 جيم- المؤرخ في 05 جويلية 2018، و قررت إنشاء:

¹ مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة " استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة، إعادة تشكيل هيكل الأمانة العامة للمنظمة،"(A/46/882)، بتاريخ 21 فيفري 1992،01.

² نفس المرجع، 02.

³ مكتبة داغ همرشولد ، إدارة عمليات حفظ السلام ، اطلع عليه بتاريخ 20 مارس 2020،

<https://research.un.org/ar/docs/peacekeeping/secretariat>

⁴ الأمم المتحدة، متحدون من أجل الإصلاح، اطلع عليه بتاريخ 20 مارس 2020، <https://reform.un.org/ar>

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

- ادارة للشؤون السياسية وبناء السلام، عوضاً عن إدارة الشؤون السياسية؛
 - ادارة لعمليات السلام، عوضاً عن إدارة عمليات حفظ السلام؛
 - هيكل اقليمي سياسي -تنفيذي وحيد، تُدمج فيه كل الشعب الاقليمية السابقة التابعة لإدارة الشؤون السياسية ، ومكتب العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلام.¹
 - كما طلبت الجمعية العامة من الأمين العام في الفقرتين 7 و 9 من نفس القرار (262/72)، تقديم معلومات عن عمل وتكوين فريق للرؤساء الدائمين، وكذلك حول إنشاء أربعة شعب أفريقية منفصلة تتعلق بالهيكل الإقليمي السياسي التنفيذي الوحيد ، وهذا ما استجاب له الأمين العام، و بعث برسالة إلى الجمعية العامة في 14 نوفمبر 2018 تتضمن تنفيذاً لهذين الطلبين، من خلال:
 - إنشاء فريقاً دائماً للمسؤولين الرئيسيين، تحت رئاسته؛
 - إنشاء أربع شعب أفريقية منفصلة بدلاً من مقترحه السابق الذي تضمن ثلاثة شعب فقط.²
- سنحاول في هذه الجزئية تقديم الهيكل الجديد وفق ما اقتضته عملية الإصلاح:

1- إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام

تجمع إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام ما بين المسؤوليات الاستراتيجية والسياسية والتنفيذية لإدارة الشؤون السياسية - السابقة- ، ومسؤوليات بناء السلام المنوطة بمكتب دعم بناء السلام، كما توفر الدعم في مجال الوساطة، وتساعد في إجراء الانتخابات، وتُدعم أيضاً جهود بناء السلام سواء كان ذلك في سياق البعثات أو في غيرها ، تتكون هذه الإدارة من سبعة عناصر أساسية، وهي كالتالي:³

1-1 مكتب وكيل الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام: يتكون مكتب وكيل الأمين العام من مكتب أمامي ، يكون فيه وكيل الأمين العام بصفته رئيساً للإدارة مسؤولاً عن جميع أنشطتها بما في ذلك شؤون التنظيم والإدارة ، بالإضافة إلى:

¹ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة،" المواضيع الخاصة المتصلة بالميزانية البرنامجية لفترة السنتين (2018-2019) (262/72) المؤرخ في 05 جويلية 2018 ، 04.

² رسالة أرسلها الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيرش إلى الجمعية العامة، بتاريخ 14 نوفمبر 2018، لمعرفة التفاصيل حولها يمكن الاطلاع على الملحق رقم 02.

³ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، " فيما يتعلق بإصلاح ركيزة السلام والأمن"،(a/72/772)، المؤرخ في 1 مارس 2018، 8-6.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

- تزويد الأمين العام بالمشورة والدعم بشأن جميع المسائل السياسية، بالتنسيق مع وكيل الأمين العام لعمليات السلام؛
 - الإشراف وتقديم التوجيه السياسي والتعليمات للبعثات السياسية الخاصة المشمولة باختصاص الإدارة، بما في ذلك المبعوثون الخاصون والشخصيون والمستشارون وممثلو الأمين العام ، والمكاتب الاقليمية ومكاتب دعم العمليات السياسية، والبعثات الأخرى؛
 - أن يقوم نيابة عن الأمين العام بتوجيه وإدارة الأنشطة الدبلوماسية المتعلقة بمنع حدوث المنازعات ومراقبتها وتسويتها بما في ذلك الدبلوماسية الوقائية والوساطة السياسية وصنع السلام وبناء السلام بعد إنتهاء النزاع؛
 - العمل كمنسق للأمم المتحدة في جميع المسائل المتعلقة بالمساعدة الانتخابية؛
 - توجيه تقديم الدعم الفني وخدمات الأمانة إلى مجلس الأمن والجمعية العامة، و إلى الهيئات الفرعية المعنية.¹
- 2-1** **شعبة السياسة والوساطة:** وهي المسؤولة عن وضع السياسات والتوجيهات والأدوات التعليمية لمنع نشوب النزاعات وممارسة الدبلوماسية الوقائية، وعن تقديم الدعم والمشورة في مجال الوساطة، وتُعتبر الكيان الرائد لتقديم الدعم في مجال الوساطة إلى مختلف كيانات منظومة الأمم المتحدة والدول الاعضاء، والمنظمات الاقليمية، ودون الاقليمية، ومختلف الجهات الفاعلة الأخرى فيما يتعلق بجميع الجوانب المتصلة بعمليات الوساطة .
- 3-1** **شعبة المساعدة الانتخابية:** تُقدم هاته الشعبة المشورة والمساعدة إلى وكيل الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام بصفته منسق الأمم المتحدة لأنشطة المساعدة الانتخابية بموجب تكليف من الجمعية العامة. كما تعمل على دعم عمل المنسق - وكيل الامين العام - من خلال أنشطة التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة بهدف كفالة التماسك والاتساق في الاستجابة للمطالب الواردة من الدول الأعضاء للحصول على المساعدة الانتخابية.²
- 4-1** **شعبة شؤون مجلس الأمن:** تُقدم المشورة والخدمات الفنية إلى مجلس الأمن وهيئاته الفرعية ولجنة الأركان العسكرية، من خلال:

¹ نفس المرجع، 9.

² نفس المرجع.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

- إصدار وثائق ورسائل الهيئات التداولية في حينها؛
 - التنسيق الفعال للاجتماعات؛
 - توفير التوجيه للمجلس وهيئاته الفرعية وعموم أعضاء الأمم المتحدة وفقا للميثاق والنظام الداخلي المؤقت للمجلس و مقرراته وممارساته السابقة؛
 - تقديم المشورة والدعم إلى أفرقة الخبراء المعنية بالرصد وجميع الهيئات الفرعية المعنية التابعة لمجلس الأمن؛
 - تخطيط وتنظيم بعثات أعضاء مجلس الأمن ورؤساء هيئاته الفرعية؛
 - إجراء البحث والتحليل وتقديم المشورة المتعلقة بتصميم التدابير الالزامية أو الجزاءات المُحددة التي يفرضها المجلس و تعمل على تنفيذها وفعاليتها؛
 - عقد جلسات إحاطة للأعضاء الجدد في المجلس بشأن الإجراءات والممارسات وأساليب العمل المعتمدة في المجلس وهيئاته الفرعية.¹
- 5-1 وحدة إنهاء الاستعمار:** تُقدم هذه الوحدة المشورة والدعم الفني إلى اللجنة الخاصة المعنية بحالة تنفيذ إعلان منح الإستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة، و إلى الهيئات الحكومية الدولية الأخرى ذات الصلة، كما تدعم عمل هاته الهيئات في دراستها للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في جميع الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، وتقدم أيضا المشورة إلى كيانات منظومة الأمم المتحدة بشأن المسائل المتصلة بإنهاء الاستعمار.
- 6-1 شعبة حقوق الفلسطينيين:** تقدم هاته الشعبة الدعم إلى اللجنة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف في مداولاتها وفي تنفيذ برامج عملها السنوية، وتتولى الشعبة بتوجيه من اللجنة إعداد وتحديد مواد إعلامية وموارد عن قضية فلسطين.²
- 7-1 مكتب دعم بناء السلام:** يرأس هذا المكتب الأمين العام المساعد لدعم بناء السلام في شؤون السياسة العامة، والعمل الحكومي الدولي، والتمويل، وتكون هاته المسائل مُوحدة

¹ نفس المرجع، 10.

² نفس المرجع.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأمامية: النشأة و التطور

برئاسته، وتحت إشراف الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام ، بهدف تعزيز الصلة بين

الركائز وإدارة صندوق بناء السلام و دعم لجنة بناء السلام.³

يتكون مكتب دعم بناء السلام من مكتب الأمين العام المساعد لبناء السلام، وفرع دعم لجنة بناء

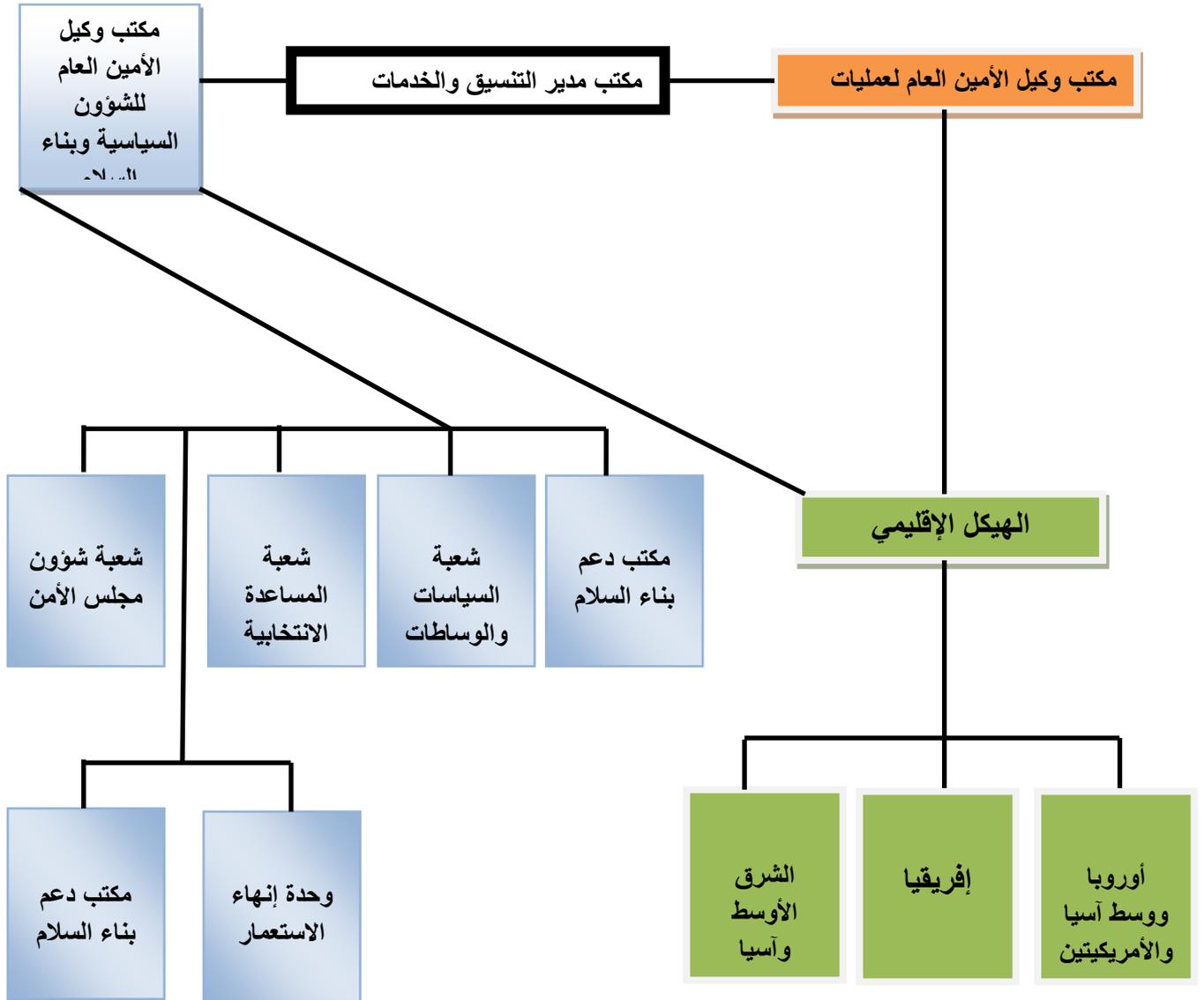
السلام ، وفرع استراتيجية وشراكات بناء السلام، وفرع لتمويل بناء السلام .

والشكل التالي يوضح الهيكل الإقليمي لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام:

³ تقرير الأمين العام، إعادة تشكيل هيكل ركيزة السلام والأمن في الأمم المتحدة، رقم a/72/525 المؤرخ في 13 أكتوبر 2017، 9.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

الشكل رقم 2 : الهيكل المقترح لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام اعتباراً من 01 جانفي 2019.



المصدر: تقرير الأمين العام، الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، رقم a/72/772، المؤرخ في 1 مارس 2018، 44.

2- إدارة عمليات السلام

تتولى هذه الإدارة الولايات والأدوار والمسؤوليات لإدارة حفظ السلام - السابقة- وأيضا الأدوار والمسؤوليات بالنسبة للبعثات السياسية الخاصة. حيث تُقدم التوجيه والدعم بصورة متكاملة إلى عمليات

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

حفظ السلام في المجالات الاستراتيجية والسياسي والتنفيذي والإداري، وكذلك إلى البعثات السياسية الخاصة العاملة في الميدان غير الخاضعة لسلطة إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام.¹

تتكون إدارة عمليات السلام من ثلاثة مكاتب رئيسية، وشعبة لسياسات والتقييم والتدريب، وهي كالتالي:

- 1- 2 مكتب وكيل الأمين العام لعمليات السلام: بصفته وكيل الأمين العام، فهو رئيس الإدارة ويقوم ب:
 - تقديم المشورة والدعم إلى الأمين العام بشأن جميع المسائل الاستراتيجية والسياسية والتنفيذية التي تدخل ضمن اختصاص الإدارة بالتنسيق مع وكيل الأمين العام لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام؛
 - تقديم التوجيه المتعلق بالسياسات والإشراف والتوجيه المتكاملين في المجالات الاستراتيجية والسياسية والتشغيلية والإدارية إلى الإدارة وإلى عمليات السلام الواقعة ضمن اختصاصها؛
 - الإشراف على الأمناء العامون المساعدون (للشؤون العسكرية، وسيادة القانون والمؤسسات الأمنية)، والذين يشرفون عن الهيكل الإقليمي السياسي التنفيذي الموحد- ثلاثة أمناء مساعدون- ، وعلى مدراء كل من شعبة السياسات والتقييم والتدريب، ومكتب الشراكة الاستراتيجية لحفظ السلام، أين يُقدم لهم الإرشاد و التوجيه السياسي.²

يتكون المكتب الأمامي من وحدة للشؤون الجنسانية، ومكتب الشراكة الاستراتيجية لحفظ السلام ، ووحدة التقييم والتخطيط المتكاملين، ومن الفريق العملياتي المتكامل التابع لإدارة الدعم العملياتي.

- 2-2 مكتب الشؤون العسكرية: يُقدم المكتب المشورة إلى وكيل الأمين العام لعمليات السلام، وعند الإقتضاء إلى وكيل الأمين العام لشؤون السياسة وبناء السلام، و إلى إدارة الدعم العملياتي، و إلى إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال*، وإلى الأمين العام ومجلس الأمن، كما يدمج المكتب أفرقة ضباطا عسكريين في الأفرقة العملياتيّة المتكاملة ضمن عمليات حفظ السلام الداعمة التابعة للهيكل الإقليمي، ويُقدم الدعم إلى العمليات ذات الطابع العسكري سواء التي تقودها إدارة عمليات السلام أو إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام.

¹ تقرير الأمين العام، الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، 15-16.

² نفس المرجع، 16-17.

* ضمن الإصلاحات الإدارية في الأمانة العامة قدّم الأمين العام تقريرا إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية و السبعون بعنوان: "تغيير النموذج الإداري في الأمم المتحدة ضمان مستقبل أفضل للجميع"، يقترح فيه تغيير الهياكل الادارية بحيث تصبح "إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الإمتثال" عوضا عن إدارة الشؤون الإدارية ، وتصبح "إدارة الدعم العملياتي" عوضا عن إدارة الدعم الميداني ، وقد تم الموافقة على هذا المقترح من طرف الجمعية العامة وفقا لقرارها رقم 72/266 الصادر بتاريخ 05 جويلية 2018.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

3-2 مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية: يُساعد هذا المكتب على تنفيذ رؤية الأمين العام في منع نشوب النزاعات العنيفة والحفاظ على السلام من خلال المساهمة في جهود الوساطة وعمليات السلام، وعن طريق دعم البلدان في عدة مجالات مثل عمليات نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج، والمبادرات الرامية إلى الحد من العنف المجتمعي ومن التهديدات التي تُشكلها المتفجرات. كما يقوم بتعزيز مؤسسات سيادة القانون والمؤسسات الأمنية المشروعة، كما أن شرطة الأمم المتحدة تقوم بدور متزايد في الحفاظ على السلام عن طريق مساعدة الحكومات على حفظ القانون والنظام وحماية المدنيين وبناء قدرات الشرطة ومكافحة الجريمة المنظمة، ويعمل المكتب مع إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وبالخصوص مع مكتب دعم بناء السلام في إطار الهيكل الإقليمي الموحد.¹

يتكون المكتب من خمسة عناصر وهي شعبة الشرطة، ودائرة العدل والمؤسسات الإصلاحية، وقسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ووحدة إصلاح قطاع الأمن، ودائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام.*

4-2 شعبة السياسات والتقييم والتدريب : تواصل هاته الشعبة تقديم القدرات المؤسسية الشاملة لتعزيز عمليات السلام بعدة وسائل، منها:

- تقديم المشورة والبحوث الاستشرافية في مجال السياسات الى قيادات الأمم المتحدة؛
- تجميع أفضل الممارسات؛
- تحديد معايير التدريب؛
- التخطيط المؤسسي؛
- تقييم تنفيذ الولايات.

كل هاته الوسائل جاءت من أجل تحقيق أهداف مختلفة ، أهمّها ، تحسين الأداء وتعزيز التعاون الاستراتيجي مع الجهات الفاعلة الرئيسية الداخلية والخارجية.

¹ نفس المرجع، 17-18.

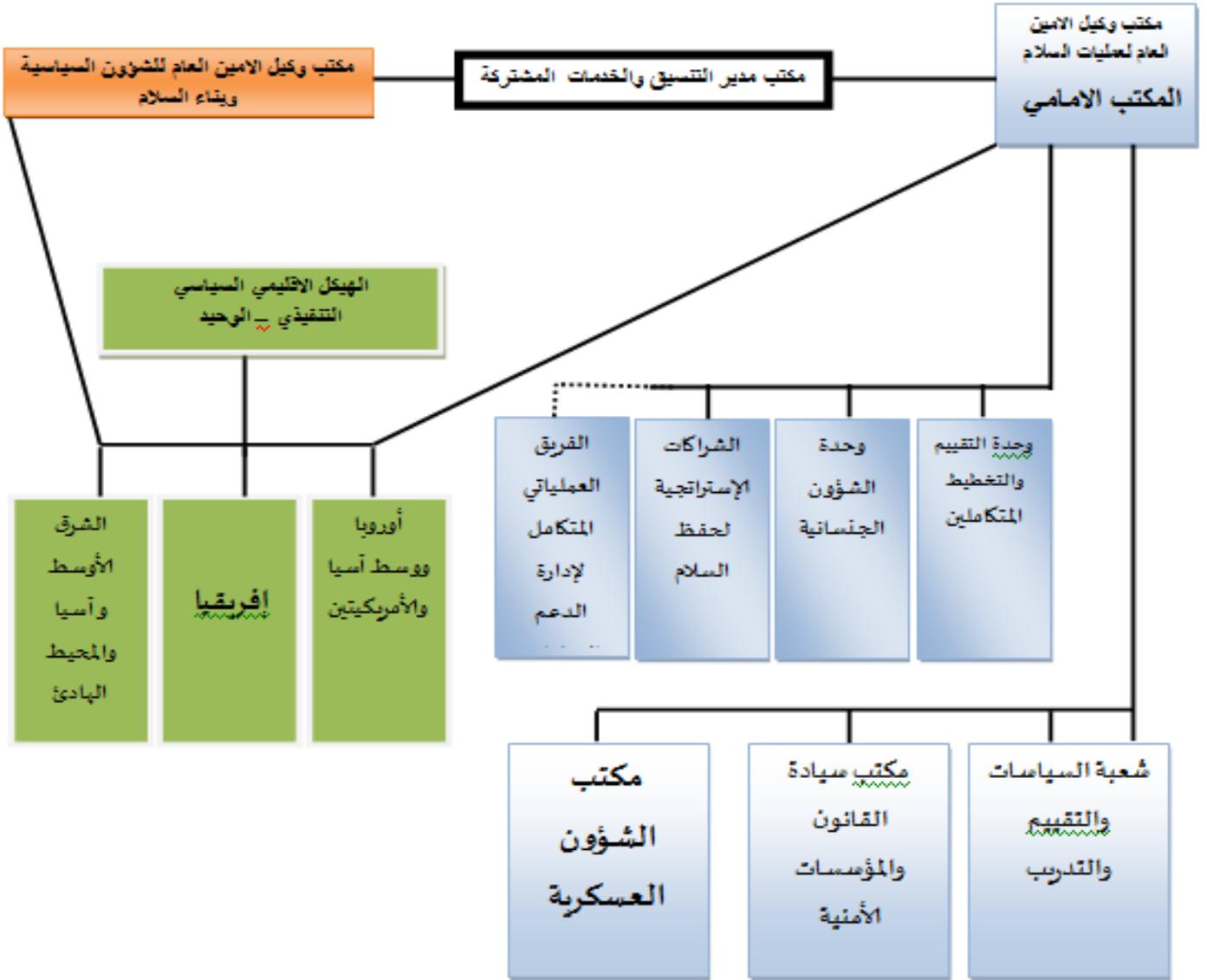
* لمعرفة أكثر حول وظائف هذه الاقسام والمكاتب، يمكن زيارة موقع الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام بعنوان : مكتب سيادة القانون والمؤسسات الامنية على الرابط : <https://peacekeeping.un.org/ar/office-of-rule-of-law-and-security-institutions>

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

كما تكون الشعبة أيضا مسؤولة بالاشتراك مع مكتب الشؤون العسكرية عن التكوين الاستراتيجي للقوات، و تعمل حسب الاقتضاء مع إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، وإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال ، ومع إدارة الدعم العملياتي.

تتكون هاته الشعبة من : فريق التقييم، ودائرة سياسات و أفضل ممارسات عمليات السلام، و دائرة التدريب المتكامل¹ ، والشكل التالي يوضح هيكل إدارة عمليات السلام:

الشكل رقم 3: الهيكل المقترح لإدارة عمليات السلام اعتبارا من 01 جانفي 2019.



المصدر: تقرير الأمين العام، الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، رقم a/72/772، المؤرخ في 1 مارس 2018، 46.

¹ نفس المرجع، 18.

3- الهيكل الإقليمي السياسي - التنفيذي الوحيد

تم دمج الشعب الإقليمية التابعة سابقا لإدارة الشؤون السياسية، ومكتب العمليات التابع لإدارة عمليات حفظ السلام، في هيكل إقليمي سياسي - تنفيذي وحيد مشترك بين إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، وإدارة عمليات السلام، يهدف هذا الهيكل إلى تأسيس ركيزة شاملة للسلام والأمن بدلا من الكيانات المنعزلة والمنفصلة.

يُعد هذا الهيكل الوسيلة الرئيسية لتنفيذ جهود الأمانة العامة الرامية إلى منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام وإدارة عمليات السلام ووضع وتنفيذ استراتيجيات سياسية وإقليمية.

يتزأس الهيكل الإقليمي ويقوده ثلاثة أمناء عامون مساعدون بمسؤوليات جغرافية مميزة ، حيث يوفران القيادة والتوجيه لعمل الركيزة في مجالات الإنذار المبكر و الدبلوماسية الوقائية و الوساطة بالإضافة إلى إدارة وتوجيه الالتزامات السياسية و أشكال الوجود الميداني التي تتراوح بين المكاتب الإقليمية والبعثات السياسية الخاصة وعمليات حفظ السلام.

يتعاون الأمناء العامون بصورة وثيقة مع زملائهم من الأمناء العامون المساعدون في ركيزة السلام والأمن وكذلك مع الأمناء المساعدون في ركيزة الإدارة والدعم ويعززون الاتساق في ركيزة السلام والأمن وحسب الحاجة مع ركيزتي التنمية وحقوق الانسان من أجل ضمان تصدي الأمم المتحدة للتحديات التي تواجه السلام والأمن.

يتكون الهيكل الإقليمي السياسي التنفيذي -الوحيد من ثمان شعب يتولى قيادتها مدراء يكونون مسؤولون مباشرة أمام الأمناء العامون المساعدون ، تؤدي هاته الشعب مجموعة واسعة من المسؤوليات ذات العلاقة بمجال السلام والأمن.¹

كما أشرنا سابقا على أنّ هذا الهيكل يرأسه ثلاثة أمناء عامون مساعدون، موزعون كالتالي:

1- 3 الأمين العام المساعد لشؤون أفريقيا: ويشرف على أربعة شعب² تغطي المناطق التالية:

1-1-3 شعبة شمال إفريقيا وتكون هذه الشعبة مسؤولة عن إقليم والبلدان الستة التالية: الجزائر، ومصر، وليبيا، وموريتانيا، والمغرب، وتونس، والصحراء الغربية.³

¹ نفس المرجع، 19.

² رسالة أرسلها الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيرش إلى الجمعية العامة، بتاريخ 14 نوفمبر 2018.

³ نفس المرجع.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

2-1-3 شعبة غرب أفريقيا و تكون مسؤولة عن البلدان 15 التالية: البنين، و بوركينافاسو، و جزر الرأس الأخضر، وساحل العاج (كودي فوار)، و غامبيا، و غانا، و غينيا بيساو، و غينيا، و ليبيريا، و مالي و النيجر ، و نيجيريا ، و السنغال، و السيراليون، و الطوغو .

3-1-3 شعبة شرق إفريقيا و تكون مسؤولة عن البلدان 14 التالية : جزر القمر، و جيبوتي، و اريتيريا، و اثيوبيا ، و كينيا، و مدغشقر، و موريتيس، و رواندا ، و السيشل، و الصومال، و جنوب السودان ، و السودان ، و تنزانيا ، و اوغندا.

4-1-3 شعبة وسط و جنوب افريقيا و تكون مسؤولة عن البلدان 19 التالية: أنغولا ، و بورندي، و بوتسوانا و الكامرون ، إفريقيا الوسطى، و تشاد، و الكونغو، و جمهورية الكونغو الديمقراطية، و غينيا الاستوائية، و الغابون ، و ليسوتو ، و مالاوي، و موزمبيق ، و نامبيا ، و جنوب إفريقيا ، و ساوثومي و برنسيب، و سوزيلاند ، و زامبيا ، و زيمبابوي¹.

2- 3 الأمين العام المساعد لشؤون الشرق الأوسط وآسيا والمحيط الهادئ : الذي يشرف على شعبتين تغطي المناطق التالية:

2-1-3 شعبة الشرق الأوسط و تكون مسؤولة عن البلدان 14 التالية : الأردن، و إسرائيل ، الإمارات العربية المتحدة، و إيران، و البحرين، و سورية، و العراق، و عمان ، و قطر، و الكويت، و لبنان، و السعودية، و اليمن، و فلسطين .

2-2-3 شعبة آسيا والمحيط الهادئ و تكون مسؤولة عن البلدان 40 التالية: أستراليا، و أفغانستان، و اندونيسيا، و غينيا الجديدة ، و باكستان ، و بالاو، و بروني دار السلام، و بنغلاداش، و بوتان، و تايلند، و توفالو، و تونغغا، و تيمور - ليشتي، و جزر مارشال، و كوريا - الجنوبية، و كوريا الشعبية الديمقراطية - الشمالية، و لاو الديمقراطية الشعبية، و ساموا، و سيريلانكا ، و سنغافورة، و الصين، و فانواتو، و الفلبين، و فيجي ، و فيتنام، و كمبوديا، و كيريباس، و ماليزيا، و ملديف، و منغوليا، و ميانمار، و ميكرونيزيا (الولايات - المتحدة)، و ناورو، و نيبال ، و نيوزيلندا، و الهند، و اليابان، و جزر كوك، و توكيلاو، و نيوي².

¹ نفس المرجع.

² تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، فيما يتعلق بإصلاح ركيزة السلام والأمن، 26-27.

3-3 الأمين العام المساعد لشؤون أوروبا ووسط آسيا والأمريكيتين

يشرف الأمين العام المساعد لشؤون أوروبا ووسط آسيا والأمريكيتين على شعبتين تغطي

المناطق التالية:

1-3-3 شعبة أوروبا ووسط آسيا : وتكون مسؤولة عن البلدان 54 التالية: الإتحاد الروسي، وأذربيجان، وأرمينيا، وإسبانيا، وأستونيا، وألبانيا، وألمانيا، واندورا، وأوزباكستان، وأوكرانيا، وإيرلندا، وإيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وبولندا، وبيلاروس، وتركمنستان، تركيا، وتشيكيا، والجبل الأسود، ومقدونيا، مولدوفا، جورجيا، الدانمارك، رومانيا، و سان مارينو، وسلوفاكيا، والسويد، وسويسرا، وصربيا، وطاجاكيستان، وفرنسا، وفنلندا، وقبرص، وقيرغستان، وكازاخستان، والكرسي الرسولي، وكرواتيا، ولاتفيا، ولكسمبورغ، وليتوانا، ومالطة، والمملكة المتحدة العظمى وإيرلندا الشمالية، وموناكو، والنمسا، وهنغاريا، وهولندا، واليونان.

2-3-3 شعبة الأمريكيتين و تكون مسؤولة عن البلدان 35 التالية: الأرجنتين، والإكوادور، و أنتيغو وبرودا، وأوروغواي، وباراغواي، والبرازيل، وبربادوس، وبليز، وبوليفيا (دولة متعددة القوميات)، وبيرو، وترييندا وتوباغو، وجامايكا، وجزر البهاما، والجمهورية الدومينيكية، ودومينيكا، وسانت فنسنت وجزر غرينادين، وسانت كيتس ونيفس، وسانت لوسيا، والسلفادور، وسورينام، وشيلي، وغرينادا، وغواتيمالا، وغيانا، وفنزويلا (جمهورية- البوليفارية)، وكندا، وكوبا، وكوستاريكا، وكولومبيا، والمكسيك، ونيكاراغوا، وهايتي، وهندوراس، والولايات المتحدة الأمريكية.¹

كما وجب التنبيه إلى إنشاء مكتب لشؤون التنسيق والخدمات المشتركة بين إدارتي الشؤون السياسية وبناء السلام، وإدارة عمليات السلام، يرأسه مديرا يكون مسؤولا أمام وكيل الأمين العام للإدارتين سابقتي الذكر، يعمل على ضمان الانسجام والاتساق فيما يتعلق بعمليات التنظيم والإدارة والميزانية والعمليات المماثلة على نطاق الركيزة بأكملها، يوضح الشكل القادم رقم 4 المعنون بـ : الهيكل التنظيمي لإدارتي الشؤون السياسية وبناء السلام وعمليات السلام دور مكتب مدير شؤون التنسيق والخدمات المشتركة .

4- الفريق الدائم للمسؤولين الرئيسيين:

¹ نفس المرجع، 29.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

يُعتبر الفريق الدائم للمسؤولين الرئيسيين كآلية للإدارة الداخلية من أجل ضمان الاتساق واتخاذ القرار الموحد بين الإدارتين ولتيسير نهج الركيزة الشاملة والاتساق الشامل بين المقرات وفي الميدان، كما يعتبر منتدى عملياً ومرناً لضمان الاتساق بتجنبه تكرار آليات صنع القرار على المستوى الاستراتيجي التي كانت قائمة في الأمانة العامة.¹

يتأسس الأمين العام للأمم المتحدة هذا الفريق بمشاركة رئيس مكتب الأمين العام - رئيس الديوان - ووكيلا الأمين العام للشؤون السياسية وبناء السلام وعمليات السلام، وكذلك وكلاء الأمين العام لمكاتب مكافحة الإرهاب، وشؤون نزع السلاح، ويمكن كلما إقتضت الضرورة أن يقدم الفريق دعوة لكيانات الأمم المتحدة الأخرى من أجل المشاركة بصفة إستشارية.²

يجتمع الفريق الدائم كل ثلاثة أشهر وعلى أساس مخصص حسب الحاجة، للقيام بالمهام المنوطة به من تسهيل التنسيق والتواصل والاتساق في تنفيذ أولويات السلام والأمن، وكذلك دعم التماسك الإداري والقيادي في المقر وفي الميدان، وحلّ الخلافات المحتملة حول القضايا السياسية والتشغيلية.³

يوضح الشكل التالي هيكل ركيزة السلام والأمن:

¹ رسالة أرسلها الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيرش إلى الجمعية العامة، بتاريخ 14 نوفمبر 2018.

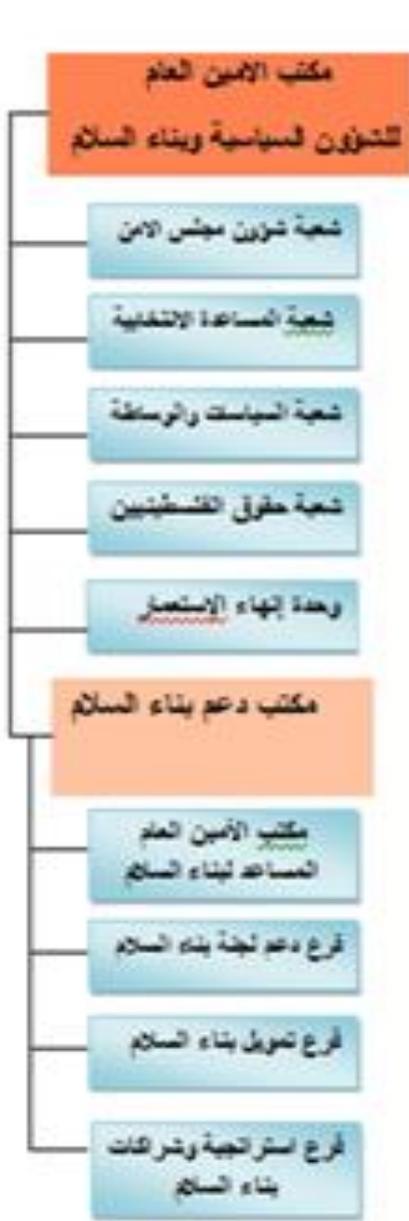
² نفس المرجع.

³ نفس المرجع.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

الشكل رقم 4: الهيكل التنظيمي لإدارتي الشؤون السياسية وبناء السلام وعمليات السلام

إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام



إدارة عمليات السلام



المصدر: موقع الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، إدارة عمليات السلام، اطلع عليه بتاريخ 20 مارس 2020،

<https://peacekeeping.un.org/ar/department-of-peace-operations>

المبحث الثاني: تصنيف بعثات السلام الأممية

مرت عملية حفظ السلام سواء كفكرة أو كممارسة بتغيير جوهرى. زمنياً ، يُمكن القول أنّ مرحلة الحرب الباردة إقتصر دور عمليات السلام على بعض المهام البسيطة، مثل (الرقابة على وقف إطلاق النار، والتوسط بين الأطراف المتنازعة، وحماية المناطق الفاصلة) التي غالباً ما يُشار إليها بمهام حفظ السلام "التقليدية" أو العمليات التي تتم بموجب الفصل السادس من الميثاق - باستثناء عملية الأمم المتحدة في الكونغو (ONUC) 1960-1964 .

غير أنّ هذه العمليات بعد نهاية الحرب الباردة شهدت تغييراً في مهامها، واتساع في نطاقها لتشمل عمليات بناء السلام مثل (الرقابة على عمليات الانتخابات، وإصلاح القطاع الأمني وغيرها من المهام الأخرى التي تستوجب تفعيل سلطات الفصل السابع نظراً لما تقتضيه مرحلة ما بعد الحرب الباردة.¹

هذا التغيير دفع بالدراسين والمُهتمين في هذا المجال بالبحث في تصنيف بعثات السلام، أين اعتمد مُعظم الباحثون واتفقوا على مصطلح الأجيال غير أنهم اختلفوا في عددها وتحديد مهامها. فوفقاً لـ "بول داهال" Paul diehl و "دانيال دروكمان" Daniel Drickman و "جيمس وول" DJames wall، فإن معظم المُحاولات التصنيفية لمختلف عمليات حفظ السلام كانت جِدّ بسيطة وفي الغالب تفتقد - تلك الدراسات - لأي أساس نظري، ومع ذلك يُقرّون بوجود مُحددات أُعتمد عليها أثناء عملية التصنيف من بينها (توقيت التدخل، أو مستوى الخطر، أو طبيعة المهام، أو على أساس الحقب والمراحل التاريخية).²

وعليه، هذه الدراسة تسعى إلى تصنيف بعثات السلام إستناداً إلى ثلاث مُحددات، وهي كالتالي:

- 1- وفقاً لمنظومة مهامها؛
- 2- التطور التاريخي لعمليات السلام- المتعاقبة زمنياً ؛
- 3- هيئة الأمم المتحدة لعمليات السلام ونخص بالذكر تصنيف بطرس بطرس غالي.

¹ الكتاب السنوي 2006، التسليح ونزع السلاح والأمن الدولي، معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولي، تر مركز دراسات الوحدة العربية، 272.

² Paul Diehl et al, "international peacekeeping and conflict resolution a taxonomy analysis with implications", *journal of conflict and resolution* 42 (1998) :34-35.

المطلب الأول: تصنيف بعثات السلام وفقا لمنظومة مهامها

ضمن هذا الإطار، تُوظف هذه الدراسة ثلاثة نماذج إعتمدت على منظومة المهام كمُحدّدة لها في التصنيف، أولاً تصنيف " غارات شوبرا " Jarat Chopra و "جون ماكينلاي" John Mackinlay ثانياً تصنيف بول داهال وزملائه، ثالثاً تصنيف "كاي مايكل كينكل " Kai Michael Kenkel ، حيث إعتد هذا الأخير في تصنيفه لعمليات السلام على ثلاثة عوامل رئيسية، من بينها:

- مستوى القوة المُستخدمة؛

- نوع وعمق المهمة المُسندة إلى ولاية البعثة،

بناءً على هذين العاملين، قُمت بإدراج هذا التصنيف ضمن نماذج تصنيفات بعثات السلام وفقاً لمنظومة مهامها.

1. تصنيف غارات شوبرا و جون ماكينلاي

نشرَ الباحثين سنة 1992 مقالة بعنوان " الجيل الثاني للعمليات مُتعددة الجنسيات"، أدرجا فيها

تسعة أنواع من المهام التي تقوم بها عمليات السلام الأممية¹، وهي:

بعثات المراقبة التقليدية: يقوم في هذه العملية الضباط غير المسلحين بمهمة المراقبة والإشراف على حالة التوتر أو الأزمة التي يُحتمل أن يكون مستوى النزاع فيها مُرتفعاً، يعرف هذا التدخل نشر نسبي ومحدود لقوات الأمم المتحدة.²

حفظ السلام التقليدي وتقوم بتنفيذه وحدات متعددة الجنسيات على أن تحظى بموافقة مُسبقة من الأطراف المتنازعة:

- و أن تكون هذه الوحدات مُسلحة تسليحاً خفيفاً؛

- تتمركز على طول خط وقف إطلاق النار؛

- تُؤسس لمنطقة فاصلة؛

- تعمل على تسهيل القيام بالأنشطة التي تُديم الحياة في منطقة الحرب، و تُساعد على استقرارها.³

¹ Ibid,35.

² John Mackinlay and Jarat Chopra , "second generation multinational operations "The Washington Quarterly, summer (1992):117.

³ Ibid.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

حفظ السلام الوقائي: تتمثل هذه المهام في تمركز المراقبون المسلحون تسليحا خفيفا أو غير المسلحين - الذين يُمثلون خيار الدول القوية من الأعضاء - على طول الحدود المُهددة، لتحذير المُعتدي من أن أي أفعال جديدة في المستقبل تحمل سِمة التهديد لن يتم التسامح معها.

الإشراف على وقف إطلاق النار بين القوات غير النظامية: تتمثل هذه المهام في قيام القوات المسلحة متعددة الجنسيات بتنظيم وقف إطلاق النار على نطاق واسع، بين عديد القوات النظامية وغير النظامية من المعارضة شرط أن تمنحها غالبية الفواعل المعنية موافقة مُسبقة. قد يكون مستوى النزاع فيها أقل حدة من منطقة الحرب التقليدية غير أن مهام القوات متعددة الجنسيات تكون أكثر خطورة وتعقيدا بسبب احتمال عدم تعاون جميع الأطراف مع ترتيباتها.¹

المساعدة في الحفاظ على القانون والنظام: تتمثل هذه المهام في خضوع القوات متعددة الجنسيات لأوامر سلطة الحكومة التي تُعيّنها الأمم المتحدة سواء كانت إنتقالية، أو أي شكل مُماثل للسلطة المؤقتة، تعمل هذه القوات على مساعدة قوات الأمن المحلية في الحفاظ على القانون والنظام . فاحتمال حدوث العنف مرتبط بعجز قوات الأمن المحلية من تغطية جميع أنحاء الدولة.

حماية توصيل المساعدات الإنسانية: في هذه المهام تقوم القوات متعددة الجنسيات بإنشاء ممرات (في الجو، والبر، والبحر) تسمح من خلالها بتمرير المساعدات ، حيث تعتبر المساعدات الإنسانية في هذا السياق كآلية لتحقيق السلام ، أو تقوم هذه القوات بإنشاء منطقة آمنة تضمن من خلالها الحفاظ على حياة السكان المُهددين.²

ضمان حقوق الممر: في هذه المهام تعمل القوات متعددة الجنسيات على حماية حركة المرور من أي تهديد قد يُعيق ذلك ، سواء كان ذلك عن طريق الجو أو البحر، هذا الفعل قد يتضمن أنشطة كنزع الألغام البحرية أو إقامة مناطق خاصة بالدفاع الجوي.³

العقوبات تقوم هيئة الأمم المتحدة بقوة الفصل السابع من الميثاق بتنفيذ العقوبات الاقتصادية وفقا للمادة 41* ، والتي تتطلب تنسيقا متطورا للعمليات العسكرية في الجو، والبحر، بالرغم من أن هذا الإجراء لا يرق إلى مستوى عملية الحرب، إلا أن مهمة فرض العقوبات قد تكون صعبة وخطيرة.

¹ Ibid,117.

² Ibid.

³ Ibid.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

الإنفاد: إذا إستمر التصعيد وزادت حدة النزاع، فيتوجب تدخل عمليات الإنفاذ الجماعي وفقا للمادة 42* من ميثاق الأمم المتحدة ، والتي تشمل المجالات الثلاثة (جوا ، وبرا، وبحرا).¹

1- تصنيف بول داهال و دانيال دروكمان و جامس وول

لقد حاول بول داهال و زملائه، تصنيف بعثات حفظ السلام بناءً على المهام المُسندة إليها إذ، اعتقدوا بأن دراساتهم (سنة 1998) من بين الدراسات القليلة جدا التي صنّفت بعثات حفظ السلام وفقا لمنظومة مهامها، ومع ذلك، يَحثون في مقالتهم على المزيد من البحث حول هذه البعثات ، فحسبهم أنّ هذا التصنيف يُقدم فقط بعض القيم النظرية التي تُساعد على فهم حفظ السلام، أو يُوفر بعض السياسات التوجيهية.²

وقد حددوا في دراساتهم اثني عشر(12) صنفا، بناءً على المهام التي تضطلع بها عمليات السلام، وهي كالتالي:³

حفظ السلام التقليدي: لا تتم هذه المهام إلاّ بعد إذن وموافقة الدولة المضيفة، فبعد وقف إطلاق النار تتمركز القوات المسلحة (بشرط أن تكون مسلحة تسليحا خفيفا) بحياد بين القوات المتحاربة للفصل ما بين المقاتلين، ومن أجل تعزيز بيئة مناسبة لحل النزاع. مثال على ذلك نشر قوات حفظ السلام في قبرص سنة 1964، وفي جنوب لبنان 1978.

المراقبة والرصد : بعد إذن وموافقة الدولة المضيفة، يقوم عدد قليل من الأفراد غير العسكريين من أشخاص محايدين بالانتشار من أجل جمع المعلومات ورصد لمختلف الأنشطة مثل وقف إطلاق النار،

* تنص المادة 41 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه يمكن لمجلس الأمن أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته من بينها وقف الصلّات الاقتصادية، والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وفقا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية .

* تنص المادة 42 من ميثاق الأمم المتحدة انه إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به،جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم و الأمن الدوليين أو لإعادته إلى نصابه ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة.

¹ Ibid,117.

² Paul diehl "international peacekeeping and conflict resolution a taxonomy analysis,34.

³ Ibid,39

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

وانتهكات حقوق الإنسان في منطقة الانتشار. مثال على ذلك، هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في الشرق الأوسط سنة 1948 وهي أول بعثة أنشأتها الأمم المتحدة.¹

الإفناذ الجماعي: وهو عملية عسكرية واسعة النطاق مُصممة للدفاع عن ضحايا العدوان الدولي، الهدف منها هو استعادة السلم والأمن الدوليين من خلال هزيمة قوات الدولة المعتدية، مثال على ذلك، ما قامت به العمليات متعددة الجنسيات في الكويت سنة 1991، وفي كوريا سنة 1950.

الإشراف على الانتخابات: تتكون هذه المهام من رصد ومراقبة وقف إطلاق النار، ونزع الأسلحة، والقيام بانتخابات ديمقراطية - بشرط وجود اتفاق سلام مُسبق بين المجموعات المتحاربة - كما قد تشمل المهمة مساعدة قوات الأمن المحلي. أمثلة على ذلك : عمليات الأمم المتحدة في ناميبيا وأخر الثمانينات، وفي كمبوديا بداية التسعينات.²

المساعدة الإنسانية: تقوم المنظمات غير الحكومية المحلية، والدولية، أثناء مرحلة النزاع بالتنسيق فيما بينها لنقل وتوزيع المواد الغذائية والطبية من أجل الحفاظ على الحياة بالنسبة للسكان المُهددون أثناء الحرب الأهلية، أو في حالة حرب تكون ما بين الدول. أمثلة على ذلك عمليات الأمم المتحدة في تسعينيات القرن الماضي في كل من الصومال والبوسنة.

بناء الدولة الأمة: تتضمن هذه المهام استعادة القانون والنظام في حالة عدم وجود سلطة حكومية، وإعادة بناء البنية التحتية وبناء الأمن المحلي، وتسهيل نقل السلطة من السلطات المؤقتة إلى الحكومة المحلية. أمثلة على ذلك ما قامت به الأمم المتحدة من بعض المهام في الكونغو أوائل الستينيات لكنها لم تكن قادرة على القيام بذلك في الصومال بعد نشر القوات بداية التسعينيات، مثال آخر على بناء الدولة، ما قامت به القوات البحرية الأمريكية من تدخل في منطقة البحر الكاريبي خلال الفترة العشرينيات (1920 إلى 1930).³

التهذية وإحلال السلام: تقوم هذه المهام بالقضاء على التوترات المدنية، وهزيمة الجماعات المسلحة المحلية، وفصل المقاتلين بالقوة، والحفاظ على القانون والنظام سواء كانت الحرب ما بين الدول، أو حربا أهلية، أو أعمال شغب محلية - خاصة إذا كانت هناك خسارة كبيرة في الأرواح، أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، تجدر الإشارة أنه على الرغم من عديد الضحايا وحملات التطهير العرقي التي حدثت

¹ Ibid.

² Ibid,39.

³ Ibid.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

في نزاع البوسنة بداية التسعينيات إلا أنّ المجتمع الدولي كان متحفظاً ومتربداً في اتخاذ هذا النوع من الإجراءات.¹

النشر الوقائي يتمثل النشر الوقائي في تمركز القوات الأممية بين المتحاربين والفصل بينهما كألية للردع عند بداية الحرب أو لمنع انتشارها . مثال على ذلك، ما قامت به الأمم المتحدة من نشر لقواتها في مقدونيا أوائل التسعينيات لمنع توسع الحرب القائمة في يوغسلافيا الاتحادية سابقا. **مراقبة الحد من التسليح:** تشمل هذه المهام تفتيش المنشآت العسكرية، والإشراف على سحب القوات وجميع الأنشطة التي تمارسها عادة السلطات الوطنية . مثال على ذلك، قيام قوات حفظ السلام متعددة الجنسيات ببعض من هذه المهام في عملية سيناء التي أعقبت اتفاق السلام بين "الكيان الإسرائيلي المحتل ودولة مصر سنة 1979.

خدمات الحماية : وتتضمن إنشاء ملاذات آمنة " مناطق حظر جوي" ، وضمان حقوق المرور بهدف الحماية أو لمنع الاعتداء على السكان المهددين – يكون هذا الإجراء في الغالب من غير إذن الدولة – مثال على ذلك. الإجراءات الدولية التي تم استخدامها في التسعينيات من أجل حماية الأكراد في العراق كما أنّ حماية المسلمين في البوسنة تندرج ضمن هذا النوع من المهام.²

التدخل من أجل دعم الديمقراطية: وهي عملية عسكرية تهدف إلى الإطاحة بالقادة الحاليين، وتدعم بدلا عنهم المسؤولين المنتخبين ديمقراطيا، أو هي عملية تهدف إلى حماية الحكومات الديمقراطية المهددة وقد تشمل أنشطتها القيام بأعمال عسكرية ضد القوات المناهضة للديمقراطية من أجل مساعدة الحكومات الديمقراطية في استعادة النظام والقانون، مثال على ذلك، تدخل الولايات المتحدة الأمريكية في كل من بنما في الثمانينات، و في هايتي سنة 1994 حتى وافق الجنرال " سيدراس " Cedras على التخلي عن السلطة.³

إنفاذ العقوبات تتم من خلال استخدام القوات العسكرية في المجالات الثلاث (جوا ، وبرا، وبحرا) من أجل مراقبة نقاط العبور، ومُعاقبة أي دولة لتجاوزاتها التي حدَّدها المجتمع الدولي، أو التي تفرضها الحكومات الوطنية مثل انتهاكات حقوق الإنسان. مثال على ذلك، الحصار الذي فُرض على

¹ Ibid.

² Ibid,40.

³ Ibid.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

كوريا الشمالية وغيرها من الدول التي تسعى للحصول على الأسلحة النووية ومعاقيبتها لانتهاكها معاهدة حظر الانتشار النووي.¹

3 تصنيف: كاي مايكل كينكل

قدم الباحث كاي مايكل كينكل خمسة أجيال في تصنيفه لعمليات السلام، وهي كالتالي:

الجيل الأول من عمليات السلام: حفظ السلام التقليدي

تنشأ عمليات الجيل الأول بموجب الفصل السادس* من الميثاق ، على أن تكون البعثة مسلحة تسليحا خفيفا، تتميز هذه البعثات بتركيزها على سيادة الدول- كما هو شائع في حقبة الحرب الباردة - لهذا وُضعت قيود صارمة على ولاية البعثة، وصفها كل من ألكس بيلامي Bellamy Alex وبول ويليامز بـ : **الثالوث المقدس لحفظ السلام**، (التي تم التطرق إليها سابقا).²

تُعد أولى عمليتين تم إنشائهما ضمن هذا الجيل ، هما هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في الشرق الأوسط سنة 1948 ، وفريق الأمم المتحدة للرصد والمراقبة في الهند وباكستان سنة 1949. **

الجيل الثاني من عمليات السلام: المهام المدنية

أهم عامل في تغيّر مهام بعثات السلام الأممية هو التحول الذي طرأ على طبيعة النظام الدولي بعد نهاية الحرب الباردة، الذي أثر بدوره في طبيعة الحروب وتحولها من ما بين الدول إلى حروب داخل الدول أو ما تعرف "بالحروب الجديدة" بتعبير "ماري كالدور" Mary Kaldor وزملائه.³

عرفت عمليات السلام في هذه الحقبة تطورا بشكل مختلف عن السابق، حيث أُطلقَ عليها بالمهام "متعددة الأبعاد" أو "الجيل الثاني من عمليات السلام الأممية"، تتميز هذه العمليات بإضافة المهام المدنية التي ترتبط بالانتقال السياسي من حالة النزاع، دون طلب الإذن في استخدام القوة العسكرية، جاءت وثيقة الأمم المتحدة " خطة السلام 1992 " مُضمنة بخمسة أنواع من الأنشطة التي

¹ Ibid.

* يشير الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة إلى حل المنازعات حلا سلميا " تتدرج ضمنه ستة مواد (من المادة 33 الى المادة 38)، حيث تعد: المفاوضات، والتحكيم، والتوفيق، والوساطة، والتفويض، والتحكيم، والتسوية القضائية أهم آليات حل النزاع سلميا .

² Kai MiChael KenKel, "Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to painting a country blue", *Revista Brasileira de Política Internacional* 56 (2013) 125-156

** إلى غاية الآن - نوفمبر 2023 - تُواصل البعثتين مهامهما منذ تاريخ إنشائهما.

³ Ibid,127.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

تشكل عمليات السلام الحديثة. وتشمل المهام المدنية، تنظيم الانتخابات من أجل تحويل النزاع من العنيف إلى التنافس السياسي، ونزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج، وتوزيع المساعدات الإنسانية، وتعزيز حقوق الإنسان، ومساعدة اللاجئين، وغيرها من المهام الأخرى، كما يمكن القول أنّ مهام الجيل الثاني بمثابة النواة الأولى لعمليات بناء السلام.¹

لاحظ الباحث Kai Michael Kenkel بأنّ مهام الجيل الثاني غالباً ما تمتّ بموجب الفصل السادس، ومع ذلك حققت العديد من النجاحات، مثل فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال في ناميبيا، و عملية الأمم المتحدة في موزمبيق، وفريق مراقبي الأمم المتحدة في السلفادور.²

الجيل الثالث من عمليات السلام: إنفاذ السلام

تتميز عمليات السلام من الجيل الثالث، أو عمليات إنفاذ السلام بطلب المزيد من الإذن في استخدام القوة قصد فرض أهداف ولاية البعثة، مع الحرص على عدم الانحراف عن المهام التقليدية لبعثات الجيل الثاني، عادة ما يتم إرسال هذه البعثات بموجب الفصل السابع. إحدى الأسباب الرئيسية في ظهور هذا النوع الجديد من عمليات السلام هو الإخفاقات الثلاثة الكبرى لبعثات حفظ السلام في التسعينيات (رواندا، والصومال، والبوسنة).³

الجيل الرابع من عمليات السلام: بناء السلام

يتميز الجيل الرابع من عمليات السلام عن الأجيال السابقة، بقوة عملياته في بناء السلام، حيث تجمع عملياته بين الإذن العالي لاستخدام القوة و تعزيز المهام المدنية، وإذ، تُعدّ هذه العمليات أكثر تدخلاً من حيث تأثيرها على الحكم المحلي مقارنة بعمليات الجيل الثاني. من المهم ذكر أن أدبيات التحليل تصف هذه العمليات - في بعض الأحيان - "بعمليات دعم السلام". ينطلق الباحث من مُسَلِّمة مفادها أن بناء السلام هو مفهوم خِلافي، لذا يتم توظيفه كما جاء في خطة السلام.⁴

تجدر الإشارة، إلى أنّ الإدارة الانتقالية تُعدّ الشكل الأكثر تطرفاً في عمليات بناء السلام، تقوم فيها عمليات السلام الأممية بممارسة السيادة الفعلية على إقليم معين، حيث تجتمع السلطات الثلاث، (التنفيذية، والتشريعية، والقضائية) تحت إمرة رئيس البعثة. من أمثلة ذلك، إنشاء بعثة الأمم المتحدة

¹ Ibid, 128-129.

² Ibid, 129.

³ Ibid, 130.

⁴ Ibid

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

للإدارة المؤقتة في كوسوفو سنة 1999 ، وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية في ذات السنة.

التوجه نحو الجيل الخامس: العمليات الهجينة – المختلطة

هناك بعض الأدبيات التحليلية – وهي قليلة – تتحدث عن ظهور جيل خامس لعمليات السلام ما يميز هذا النوع من المهام هو طابعها المختلط – فهذه المهام تُعرف بنشر قوات، وأفراد شرطة، تحت قيادة مختلطة (هجينة)، حيث تقوم كل من الأمم المتحدة ومختلف المنظمات الإقليمية بنشر قوات تؤدي نفس المهام بأشكال وقيادات مختلفة ، يذكر الباحث مجموعة من البعثات التي تم إنشائها بشكل هجين مثال على ذلك، البعثة المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور (يوناميد، التي أتمت مهمتها سنة 2020).¹

المطلب الثاني: أصناف بعثات السلام الأممية المتعاقبة زمنياً

يوجد اختلاف في عدد الأجيال والحقب التاريخية في تصنيف عمليات السلام، فقد عدّها " دافيد غولدينغ" David Goulding إلى "ثلاثة أجيال" ، بينما حدّدها "ديفيد سيجال" David Segal إلى خمس مراحل، غير أنّ الكثير من الأدبيات تعتبر التمييز الوحيد لحفظ السلام هو مرحلة الحرب الباردة، فخلالها حفظ السلام التقليدي، أمّا بعدها فهناك نوع جديد لحفظ السلام.² أمّا نحن في هذه الجزئية، سنقدم تصنيف الباحث الكندي " هنري ويزمان" Henry wiseman الذي بنى دراسته حسب كل حالة، وبناءً على ذلك، قدم خمس حقب مختلفة لعمليات حفظ السلام (مرحلة الميلاد 1946-1956، مرحلة الحزم 1956-1967، مرحلة الخمول 1967-1973، ومرحلة الانبعاث 1973-1978، ومرحلة الحفاظ 1978-1988)، وأضاف كل " بيتر فيثريستون " A.B Fetherston مرحلة التوسع (1988-1993)، و " دينيس جيت" Dennis C. Jett ، مرحلة النقل والانكماش (1993-؟).³

المرحلة الأولى: مرحلة الميلاد و النشأة (1946-1956)

خلال العشر السنوات الأولى من تأسيس الأمم المتحدة قامت بإنشاء عدد قليل من بعثات ولجان المراقبة، ومثلما أشرنا إليه سابقاً على أنّ هذه الفترة لم يتم استخدام فيها مصطلح حفظ السلام.

¹ Ibid ,135-136.

² Alex J. Bellamy, The 'next stage' in peace operations theory?, *International Peacekeeping* 11(2004) 20.

³ Dennis C. Jett, , *Why Peacekeeping Fails* ,(New York :Palgrave macmilan , 2001),21.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

تميزت أولى العمليتين (UNTSO), (UNMOGIP)، بقلة عدد الموظفين، وانخفاض تكاليفهم السنوية، حيث لم يتجاوز عدد الموظفين بضع المئات، و تكاليفهم السنوية قُدرت على التوالي بـ: (30 و 8 مليون دولار)، كما اضطلعت كِلا العمليتين على واجبات تقليدية لحفظ السلام في النزاعات داخل الدول.¹

المرحلة الثانية: مرحلة الحزم (1956-1967) خلال هذه المرحلة، تم إنشاء ثماني عمليات جديدة لحفظ السلام، أربعة منها شملت مهام المراقبة²، وهي:

- فريق الأمم المتحدة للمراقبة في لبنان (UNOGIL) سنة 1958؛
- بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في اليمن، (UNYOM) سنة 1963؛
- مهمة الممثل الخاص للأمين العام في جمهورية الدومينيكان، (DOMREP) سنة 1965؛
- بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الهند وباكستان، (UNIPOM) سنة 1965.

وبالنسبة للبعثات الأخرى الأربع، كانت التزاماتها أكثر تعقيدا، وهي:

- قوة الطوارئ الأولى التابعة للأمم المتحدة، (UNEF 1) سنة 1956؛
 - عملية الأمم المتحدة في الكونغو، (ONUC) سنة 1960؛
 - قوة الأمم المتحدة للأمن في غينيا الجديدة الغربية، (UNSF) سنة 1962؛
 - قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص، (UNFICYP) سنة 1964.
- يشير هنري ويزمان إلى أنّ الظروف في تلك المرحلة اختلفت عن ما قبلها، ولأول مرة تتولى الأمم المتحدة السلطة المؤقتة على إقليم يمرّ بمرحلة إنتقالية نحو الاستقلال، وتم إدراج الشرطة المدنية في مهام عملية حفظ السلام في الحروب الأهلية، وسُمح لحفظة السلام بحمل السلاح³.

كما إعتبر عملية (UNEF 1) أول عملية واسعة النطاق، أثبتت من خلالها الأمم المتحدة قدرتها على الفعل، وأنها ليست مجرد منتدى للنقاش. يمكن الإشارة إلى أنّ هذه العملية أدت إلى صياغة المبادئ التي توطر عمليات السلام مستقبلا (الثالوث المقدس).⁴

المرحلة الثالثة: مرحلة الخمول (1967-1973) على عكس السنوات الإحدى عشرة السابقة التي شهدت نشاطا لعمليات حفظ السلام، فإنّ هذه المرحلة لم تعرف إنشاء عمليات جديدة، السبب في ذلك

¹ Ibid , 23.

² A.B. fatherston, *towards theory of united nations peacekeeping* ,(london : Macmillan Press Ltd,1994),17.

³ Dennis , *Why Peacekeeping Fails*, 24-23

⁴ Ibid, 24

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

ليس في غياب النزاعات وإنما يُرجعه ويزمان إلى ثلاثة أسباب أساسية أدت إلى عدم تحرك المنظمة، وهي:

- أن الأمم المتحدة لا تتدخل حتى تصل الأزمة إلى مرحلة حرجة تُهدد السلم والأمن الدوليين وهذا ما أثبتته سجلها التاريخي؛
- إنشاء منظمة جديدة، وهي منظمة "الوحدة الأفريقية" ومحاولتها الاستفادة من تدابير الأمن الإقليمي الخاص بها؛
- أثر النزاعات بين الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية الذي قيّد من نشاط الأمم المتحدة في مجال نفوذ أيّ من الدولتين.¹

المرحلة الرابعة: مرحلة الانبعاث (1973-1978) خلال هذه المرحلة، تم إنشاء ثلاث عمليات جديدة

لحفظ السلام، وكانوا جميعاً في منطقة الشرق الأوسط، وهم كالتالي:

- قوة الطوارئ الثانية التابعة للأمم المتحدة (UNEF II)، سنة 1973، في سيناء- مصر؛
 - قوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك (UNDOF)، سنة 1974، في هضبة الجولان؛
 - قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان (UNIFIL) ، سنة 1978.
- من المهم الإشارة، إلى أنّ منطقة الشرق الأوسط كانت مسرح عمليات حفظ السلام، حيث لم يتم إنشاء أيّ عملية خارج هذه المنطقة خلال سنوات (1965-1988).²

المرحلة الخامسة: مرحلة المحافظة (1978-1988) خلال هذه المرحلة لم يتم إنشاء عمليات جديدة

لمدة عشر سنوات، مثلما هو الحال في مرحلة الخمول، وهذا راجع إلى موقف الرئيس الأمريكي "رونالد ريغان" Ronald Reagan غير المتعاون مع الأمم المتحدة والرافض لها، كذلك موقف إدارته السلبي من الاتحاد السوفيتي، خاصة في مراحل حُكمه الأولى، حيث كانت تستخدم مصطلح "امبراطورية الشر"، فالمواقف العدائية للولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي تجاه بعضها البعض جعلت من حفظ السلام الأممي أمراً صعباً، وفي بعض الأحيان مستحيلاً.³

¹ Fatherston, towards theory of united nations peacekeeping, 18.

* إلى غاية اليوم 20 مارس 2020، لا تزال العمليتين UNDOF و UNIFIL تمارسان مهامهما.

² Ibid, 18.

³ Ibid.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

المرحلة السادسة: مرحلة التوسع (1988-1993) مع نهاية الحرب الباردة، بدأت الأمم المتحدة حِقبة جديدة من النشاط المتزايد، فخلال هذه المرحلة القصيرة (1988-1993) تجاوز عدد البعثات كل السنوات الأربعين السابقة.¹ ما يُميز هذه المرحلة أنّ الأمم المتحدة اتخذت مهام جديدة، وتحدّت مبدأ عدم التدخل والمفاهيم التقليدية لحفظ السلام.²

في ذات السياق، فإنّ الأمم المتحدة اعتمدت في إنشائها لبعض البعثات على الفصل السابع، من الميثاق، نذكر منها ، بعثة (الكويت-العراق) والصومال والبوسنة، حيث لا يستدعي ذلك موافقة الأطراف، وهذا له أثر كبير على حفظ السلام سواء كمفهوم وكممارسة، فهذه البعثات ليست أمناً جماعياً ولكنها تختلف كلياً مع المبادئ المركزية الثلاثة لحفظ السلام (الموافقة، والحياد ، وعدم استخدام القوة).³

المرحلة السابعة: مرحلة التقلص الانكماش (1993-؟) خلال هذه المرحلة، وما تميّزت به من تقلص في عدد البعثات إلّا أنّها سمحت للعمليات التي تم انشائها منذ عقود في الشرق الأوسط من مواصلة مهامها، وكذلك بالنسبة إلى دولتي يوغوسلافيا الاتحادية و أنغولا، حيث تم تطوير الجهود بالنسبة لهما عبر عمليات مختلفة.⁴

عرفت هذه المرحلة اقتصار دور البعثات الجديدة لحفظ السلام على مهام المراقبة، و أنّ يقوم بذلك بضع عشرات من الأفراد خاصة في مرحلة ما بعد الصومال، وضمن هذا الإطار تم تفويض عمليات حفظ السلام في كل من طاجيكستان وتشاد وغواتيمالا، غير أنّ حاليّ ألبانيا وهايّتي كانتا أكبر عمليتين، تجاوز عدد حفظة السلام فيهما الآلاف، السبب في هذا الاستثناء، التخوف من التدفق الكبير للاجئين إلى إيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية.

خلال هذه المرحلة، أنهى حفظة السلام بعضاً من ولاياتهم، كما غادروا كل من أفغانستان وموزمبيق وأمريكا الوسطى وكمبوديا والصومال و(إيران/العراق) ورواندا وبعض الأجزاء التابعة لدولة يوغوسلافيا الاتحادية - سابقا ، كما تشير الإحصاءات⁵ إلى تقلص و انكماش حفظ السلام في السنوات التي تلت فترة التوسع، كما هو موضح في الجدول التالي:

¹ Dennis , Why Peacekeeping Fails,27.

² fatherston, towards theory of united nations peacekeeping,25.

³ Ibid,25.

⁴ Dennis , Why Peacekeeping Fails,31

⁵ Ibid

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

الجدول رقم 1: احصائيات تتعلق ببعثات حفظ السلام (1993-1996)

السنة	عدد الأفراد	عدد البعثات	التكلفة سنويا (لجميع البعثات)
1993	82.000	-	-
1994	70.000	-	-
1995	60.000	17	3.5 مليار دولار
1996	26.000	16	1.6 مليار دولار

المصدر

Dennis C. Jett, *Why Peacekeeping Fails*, (New York :Palgrave macmilan , 2001),31.

هذا التقلص لم يشمل فقط عدد الأفراد والتكلفة، وإنما في الوظائف والمهام التي يؤديها حفظة السلام والتي أصبحت محدودة في نطاقها. يُقدم الباحث دينيس جيت حالة ألبانيا كأفضل مثال عن هذا النوع من حفظ السلام في مرحلة التقلص، حيث كانت أهدافها ومُدتها مُحددتين.¹

المطلب الثالث: التصنيف الأممي لبعثات السلام (1992)

كما أشرنا في الفصل الأول إلى السياقات التي أدت إلى صياغة وثيقة أجندة السلام، وتحولها إلى مرجعية في التحليل، مما جعل الكثير من الباحثين يعتمدون على الأنشطة المُضمنة فيها (الوثيقة)، باعتبارها تصنيفا لجهود الأمم المتحدة في إطار حفظ السلم والأمن الدوليين. فبالإضافة إلى الدبلوماسية الوقائية، حدّد الأمين العام الأدوار الأربع التي كان من المنتظر أن تؤديها الأمم المتحدة في مرحلة ما بعد الحرب الباردة²، وهي كالتالي:

الدبلوماسية الوقائية

تسعى الدبلوماسية الوقائية إلى تحقيق ثلاث أهداف رئيسية، وهي:

- منع نشوب المنازعات ما بين الأطراف؛
- منع تصاعد المنازعات القائمة، وتحولها إلى صراعات؛
- وقف انتشار الصراعات عند وقوعها.³

¹ Ibid,32.

² Michael Doyle ,Nicholas Sambanis, making war and building peace united nations peace operations(United Kingdom: Princeton University Press,2006),10

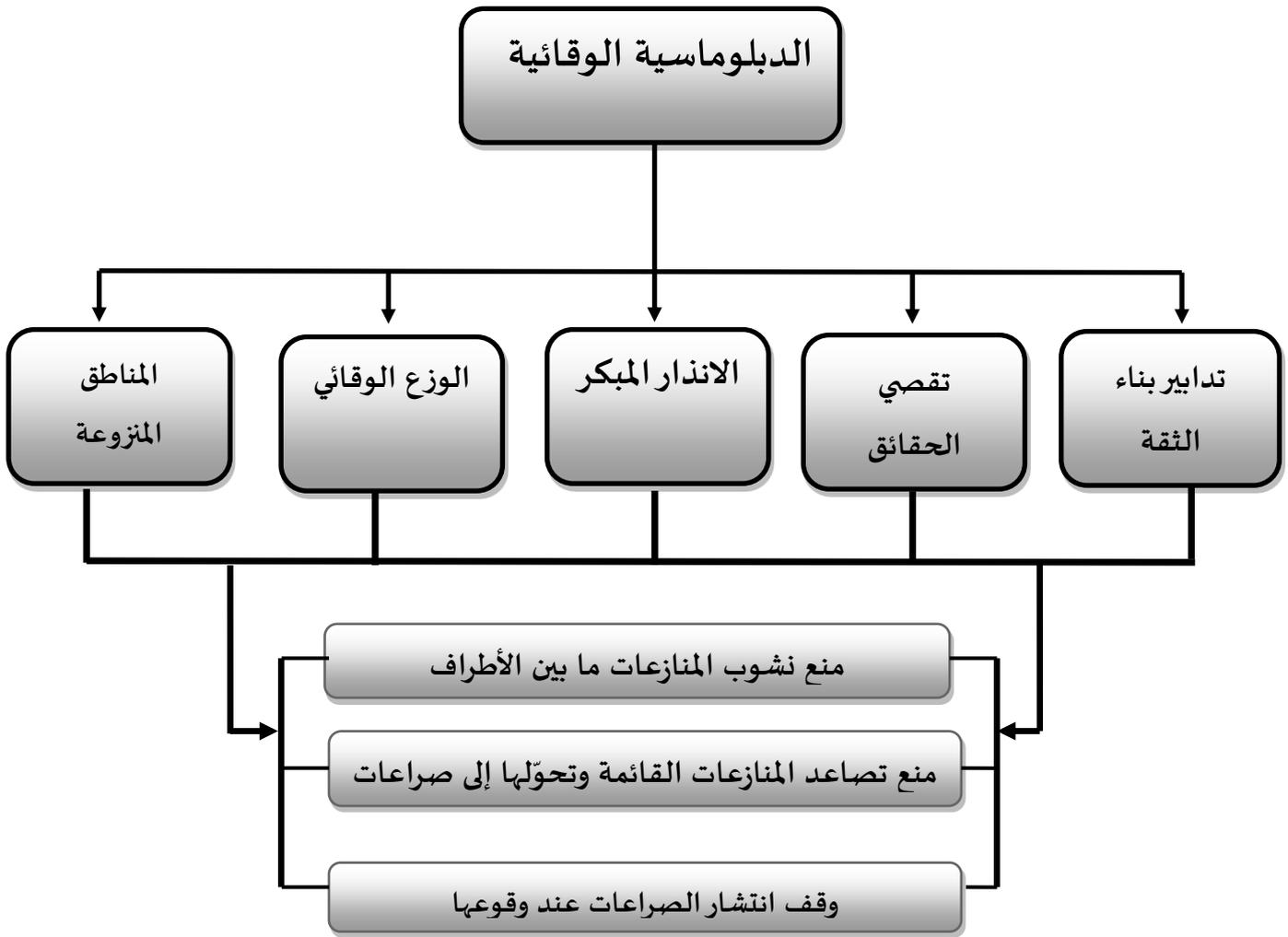
³ تقرير الأمين العام، برنامج للسلم، الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام، 7.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

يتولى مهام الدبلوماسية الوقائية مجموعة واسعة من الهيئات، فقد تنحصر في شخص الأمين العام للأمم المتحدة، أو كبار موظفي الأمم المتحدة ، أو مختلف الهيئات التابعة للأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية المتعاونة مع هاته الأخيرة أو تحت تأطيرها.¹

تُشير الوثيقة إلى أنّ الأهداف - سالفة الذكر تتحقق من خلال القيام بخمسة أنواع من الأنشطة، هاته الأنشطة تُعد من صميم ما تضطلع به الدبلوماسية الوقائية ، وهي موضحة في الشكل التالي :

الشكل رقم 5: رسم توضيحي لأهداف وأنشطة الدبلوماسية الوقائية



المصدر: من إعداد الباحث بناء على وثيقة أجنده السلام.

¹ نفس المرجع، 08.

صنع السلام

هو العمل الذي يسعى إلى التوفيق بين الأطراف المتنازعة، عن طريق الوسائل السلمية التي ينص عليها الفصل السادس من الميثاق:¹(المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية)، فأينما تفجر النزاع، فإنّ صنع السلام يهدف إلى حلّ القضايا والمسائل التي أدت إلى حدوث النزاع.²

حفظ السلام

يعمل حفظة السلام على صون السلام مهما كان هشاً، والمساعدة على تنفيذ الاتفاقيات التي توصل إليها صنّاع السلام، وذلك من خلال وزع أفراد للأمم المتحدة في الميدان يضم أفراد عسكريين أو شرطة مع إمكانية إشراك موظفين مدنيين، بشرط أن يتم هذا الوزع بموافقة جميع الأطراف المعنية، كإجراء لبناء الثقة لمراقبة الهدنة بين الطرفين.³

إنفاذ السلام

إنّ تفويض وحدات إنفاذ السلام لا يتطلب موافقة الأطراف⁴، فوزعها لا يتم إلاّ بإذن من مجلس الأمن، بموجب الفصل السابع من الميثاق. تُنشئ هذه الوحدات حين يتعذر على قوات حفظ السلام القيام بمهامها، لاسيما إذا لم يمتثل أحد الأطراف بوقف إطلاق النار ويتقيد بذلك، ما يميزها عن قوات حفظ السلام أنها أكثر وأثقل تسليحا منها.⁵

بناء السلام ما بعد النزاع

يسعى بناء السلام ما بعد النزاع لإقامة بيئة جديدة، عبر دعم الهياكل التي تُعزز من السلام وتمنح الشعور للناس بالثقة والراحة، هذه الهياكل يمكن أن تتضمن أنشطة نزع السلاح للأطراف المتحاربة، وإعادة توطين اللاجئين، ومراقبة الانتخابات، وإصلاح المؤسسات الحكومية، كما يمكن أن تكون جهود بناء السلام في شكل مشاريع تعاونية من شأنها أن تُسهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.⁶

¹ برنامج للسلام، الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام (1992)، 7.

² نفس المرجع، 05.

³ Michael Doyle ,Nicholas Sambanis, making war and building peace,10.

⁴ Ibid

⁵ برنامج للسلام، الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام (1992)، 16.

⁶ نفس المرجع، 20.

المبحث الثالث: بعثات السلام: قضايا التمويل ومؤشرات الأداء

شهدت مسألة تمويل البعثات السلام الأممية عدة أزمات، مما أثار حولها الكثير من البحث و الجدل، لارتباط ذلك بفعالية أدائها، وهذا ما أثبتته سجلها التاريخي، كما انسحب الاهتمام بفعاليتها نحو ماهية مؤشرات تقييم الأداء، لاسيما بخصوص أنشطتها المتعلقة ببناء السلام.

المطلب الأول: تمويل بعثات السلام الأممية و إشكالاته

في هذه الجزئية نسعى إلى تتبّع مسار تمويل بعثات السلام الأممية "كرونولوجيا" مع ذكر السياقات التي أثرت في ذلك، غير أنه وقبل التطرق إلى مصادر التمويل وآلياتها، وجب الإشارة إلى أنّ اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة هي المسؤولة عن المسائل الإدارية والميزانية، وأنّ مسألة التمويل هي اختصاص أصيل للجمعية العامة، وفقاً لنص المادة (17) من الميثاق، وهذا ما تُشير إليه في فقرتها الثانية، على أن:

"يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التي تُقررها الجمعية العامة".¹

أمّا في حالة عدم التزام عضو ما عن تسديد اشتراكاته أو تأخّر في دفعها، فيحق للجمعية العامة عبر إجراءات معينة، أن تمنعه من التصويت.²

عبر تتبعنا لمسار عمليات تمويل بعثات السلام الأممية، وكيفية تحصيلها، فمنا اجتهادا بتقسيم هذا المسار إلى خمس حقبة أساسية، كالتالي، الحقبة الأولى منذ إنشاء البعثات (1948 - 1962)، والحقبة الثانية من (1962 - 1973)، والحقبة الثالثة من (1973 - 1992) والحقبة الرابعة (1992 - 2005)، والحقبة الخامسة من (2006 - 2023). استند هذا التقسيم أساساً إلى التغير الذي طرأ على مسألة التمويل من فينة لأخرى سواء نتيجة تعرضها لأزمات أو بعد مراجعات تقييمية للمنظمة.

المرحلة الأولى: الميزانية العادية (1948 - 1961)

أول عمليتين تم تأسيسهما في الأربعينيات (UNTSO) 1948 (UNOMOGIP) 1949، كانت الطريقة الوحيدة لتمويل هذه البعثات تتم وفق إجراءات الميزانية العادية للأمم المتحدة، وبالتالي يتم تقاسم الأعباء بين جميع الدول الأعضاء وفق جدول الأنصبة المقررة.³

¹ ميثاق الأمم المتحدة، المادة 17.

² نفس المرجع، المادة 19.

³ Susan Mills, *the financing of UN peacekeeping operations the need for sound financial basis* (New York: International peace academy, 1989), 6.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

غير أنّ الإشكال بدأ مع عملية (UNEF 1) 1956، حين تحفظت بعض الدول وامتنعت عن تسديد مستحققاتها، ونفس الأمر تكرر مع عملية (ONUC) سنة 1960، ممّا دفع بالجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها السادسة عشر بتقديم طلب إلى محكمة العدل الدولية يتضمن رأيها الاستشاري فيما يخص رفض كل من فرنسا والاتحاد السوفياتي دفع حصصهم المالية المتعلقة بقوات الطوارئ الأولى للشرق الأوسط (UNEF 1) سنة 1956، وعملية الأمم المتحدة في الكونغو (ONUC) سنة 1960 بحجة أنّ العمليات لا تتدرج ضمن نفقات المنظمة، وكان الرد الاستشاري لمحكمة العدل الدولية سنة (1962) مُثبتاً أنها تُعد من نفقات المنظمة بمدلول الفقرة الثانية من المادة 17 من الميثاق.¹

المرحلة الثانية: التكيّف مع الأزمات المالية (1962 – 1973)

في أواخر سنة 1961 حذّر الأمين العام من خطر الأزمات المالية و تداعياتها على المنظمة و أعلن صراحة عن حالة إفلاس وشيكة قد تُهدد المنظمة، وهذا ما استجابت له الجمعية العامة بابتكار ثلاثة حلول مؤقتة أدارت من خلالها تلك الأزمات المتعلقة بتمويل البعثات.²

أولاً: مسألة السندات (The Bond Issue)

سمحت الجمعية العامة للأمين العام بعد أزمتي (UNEF 1 ، ONUC) بإصدار سندات في حدود ما قيمته 200 مليون دولار، بداية من سنة 1962، واستخدام عائداتها لاحتياجات عمليات حفظ السلام ، وفعلاً تم بيع ما قيمته 169 مليون دولار من السندات ، على أن يتم سداد الفائدة خلال 25 سنة ابتداءً من سنة 1963 ، مع تضمين أحكام هذا الغرض في الميزانية العادية للأمم المتحدة. ومع ذلك تسببت هذه السندات في حدوث أزمة مالية للمنظمة من نوع آخر.³

ثانياً: الحسابات الخاصة (The Special Accounts)

خلال انعقاد الدورة التاسعة عشر (19) للجمعية العامة سنة 1964، شهدت ما يُعرف "بأزمة تفعيل المادة 19 من الميثاق"، المتعلقة بطلب حرمان الاتحاد السوفياتي من التصويت في الجمعية العامة لعدم وفائه بالتزامات المالية للمنظمة، وهذا ما لم يتم تجسيده، ما أثار ذلك في الموافقة على الميزانية العادية لسنة 1965 وعلى ميزانية UNEF1، كما أُلغيت عملية ONUC سنة 1964، غير أنّ الجمعية العامة في ظل تلك الظروف المالية الصعبة تبنت حل المساهمات الطوعية للدول الأعضاء.⁴

¹مفتاح عمر حمد درباش، العلاقة بين محكمة العدل الدولية ومجلس الأمن في التسوية السلمية للمنازعات، 196 .

² Susan Mills, the financing of UN peacekeeping operations ,11

³ Ibid,12.

⁴ Ibid.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

تُعد "الحسابات الخاصة" إحدى الآليات التي تم استخدامها في إطار التكيف مع الأزمات لتغطية النقص والعجز المالي، فقد طلبت الجمعية العامة من الأمين العام سنتي (1965 ، 1972) إنشاء حسابات خاصة للبعثات وشجعت الدول الأعضاء على الإسهام الطوعي فيها، وقد عرفت الكثير من العمليات إنشاء حسابات خاصة بهم.¹

ثالثاً: صندوق رأس المال المتداول (العامل) (Working Capital Funde)

صندوق رأس المال المتداول* هو آلية لتمكين الأمين العام من تغطية نفقات البعثات ضمن إطار الميزانية العادية، لحين تلقي الاشتراكات المقررة الكافية، تم تصميمه ليكون شكلاً من أشكال الاحتياط النقدي الذي يُمكن الأمين العام من تسوية الالتزامات المالية للمنظمة، كما يتم استخدامه أيضاً لتغطية النفقات غير المتوقعة والاستثنائية مثل تلك المتعلقة بعمليات صنع السلام أو عمليات حفظ السلام التي لم يُخصص لها اعتمادات مسبقة، إلى حين انعقاد الجمعية العامة وتقرر في كيفية تلبية هذه النفقات.²

المرحلة الثالثة: استقلالية الأنصبة المقررة لقسمة نفقات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام عن الميزانية العادية (1973 - 1992).

تُعد سنة 1973 سنة مفصلية في مسألة تمويل بعثات السلام الأممية ، السبب في ذلك يعود إلى تخصيص نفقات خاصة لعمليات حفظ السلام مستقلة عن الميزانية العادية للمنظمة، وهذا بناءً على قرار الجمعية العامة رقم (3101) الصادر في 11 ديسمبر 1973 المتعلق بمسألة تمويل قوة الطوارئ الثانية التابعة للأمم المتحدة (UNEF 2) حيث أكد هذا القرار على : "ضرورة اتخاذ اجراءات تمويلية لبعثات حفظ السلام تُخالف الاجراء المُتبع في تغطية نفقات الميزانية العادية وذلك بإنشاء حساب خاص للبعثة خارج الميزانية العادية" ، وصُنفت مساهمات دول الأعضاء (135) من خلال هذا القرار إلى أربع مجموعات حسب قدراتهم الاقتصادية³، وهي كالاتي :

¹ Ibid,13.

* تم تأسيس صندوق رأس المال المتداول سنة 1946، وفي سنة 1982 تم تحديد مستوى الصندوق بمبلغ 100 مليون

دولار.

² Ibid,12.

³ Ibid,15.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

- أ- الدول الأعضاء الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن، حيث حملهم هذا القرار مسؤولية خاصة* في تمويل البعثات ؛
- ب- الدول الأعضاء غير دائمة العضوية ذات الاقتصاد المتقدم لقدرتهم على الإسهام في نفقات بعثات حفظ السلام الباهضة ؛
- ج- الدول الأعضاء ذات النمو الاقتصادي أقل تقدماً، والتي تُعد قدرتها على المساهمة قدرة محدودة نسبياً** ؛
- د- الدول الأعضاء ضعيفة النمو والأكثر فقراً***. ¹

غير أن القرار الذي اتخذته الجمعية العامة رقم 235/55 الصادر في 23 ديسمبر 2000 قدّم مقاييس جديدة تخص الأنصبة المقررة لقسمة نفقات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام بناءً على (متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي لجميع الأعضاء*) كما تستند مُعدلات الأنصبة المقررة لتمويل بعثات حفظ السلام إلى جدول الأنصبة المقررة إلى الميزانية العادية .

و صنّف هذا القرار مساهمات الدول الأعضاء إلى عشرة مجموعات (ألف ، باء ، جيم ، د ال، هاء ، واو، زاي، حاء ، طاء ، ياء) بدلاً من التصنيف المُشار إليه سابقاً و الذي اعتمد على

* حملت الجمعية العامة في قرارها رقم : 1874 الدول دائمة العضوية مسؤولية خاصة في تمويل بعثات حفظ السلام ، كما اعتبرت مسألة التمويل على أنها مسؤولية جماعية تقع على عاتق جميع دول أعضاء منظمة الأمم المتحدة ، وهذا ما أكدته- هذا القرار رقم 3101 المتعلق بمسألة تمويل قوة الطوارئ الثانية التابعة للأمم المتحدة .

** ويُقصد به جميع دول الأعضاء باستثناء : (دول دائمة العضوية في مجلس الأمن) و (الدول الآتية اسمائهم في التصنيف "د") ، و استراليا ، افريقيا الجنوبية، و المانيا - الجمهورية الاتحادية و ايرلندا، والسويد، وإيطاليا ، و البرتغال، وبلجيكا ، وبولندا ، وتشيكسلوفاكيا ، وجمهورية ألمانيا الديمقراطية ، وجمهورية اوكرانيا الاشتراكية السوفياتية، وجمهورية بيلاروسيا الاشتراكية السوفيننتية، والدانمارك، والسويد ، وفنلندا وكندا، واللوكسمبورغ، والنرويج والنمسا ونيوزيلندا ، وهولندا ، واليابان.

*** الدول التي تم تصنيفها في صنف "د"، هي: (اثيوبيا ، أفغانستان، أوغندا، بوتان، بوتسوانا، بورندي، التشاد، جزر الملديف، جمهورية تنزانيا المتحدة، الداومي، رواندا ، السنغال ، السودان ، الصومال ، غينيا، الفولتا العليا، اللاوس، ليسوتو، مالاوي، مالي ، النيجر ، نيبال، هايتي، اليمن ، اليمن الديمقراطية) .

¹ القرار رقم 3101 ، 352-353.

* للاطلاع اكثر حول هذا الموضوع ، يرجى الإطلاع على نص القرار ، على الرابط التالي :

<https://undocs.org/ar/A/RES/55/235>

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

أربعة مجموعات فقط (ألف ، باء ، جيم ، دال)، كما شدّد ذات القرار على التأكيد حيال المبادئ العامة التي تضبط و تُؤطر مسألة تمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام.**

المرحلة الرابعة: صندوق حفظ السلام الاحتياطي 1992

من أجل معالجة الاختلالات المالية و إصلاحها ، اقترح الأمين العام الأسبق بطرس غالي سنة 1992، زيادة صندوق رأس المال المتداول ليصل إلى 250 مليون دولار (بدلا من 100 مليون دولار)، وإنشاء صندوق احتياطي لحفظ السلام بقيمة 50 مليون دولار لمواجهة النفقات الأولية لحفظ السلام لحين تُعوّض من الاشتراكات،¹ وهذا ما أقرته الجمعية العامة في قرارها رقم 217/47 المؤرخ في 23 ديسمبر 1992 عبر إنشاء صندوق احتياطي لحفظ السلام يكون كآلية للتدفق النقدي بقيمة 150 مليون دولار من أجل تحقيق الاستجابة السريعة لعمليات حفظ السلام.²

المرحلة الخامسة: إنشاء صندوق بناء السلام سنة 2006

ضمن تقرير الجمعية العامة حول نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، طلبت الجمعية العامة من الأمين العام إنشاء صندوق دائم متعدد السنوات لبناء السلام بعد انتهاء النزاع، يهدف إلى توفير الموارد اللازمة لأنشطة بناء السلام، ويوفر التمويل الكافي لهذه الجهود³، فهو بمثابة:

* المبادئ العامة التي يقوم على أساسها تمويل بعثات حفظ السلام، هي :

- يُعدّ تمويل هذه العمليات مسؤولية جماعية تتحملها جميع دول الأعضاء ، ومن ثم فإن تكاليف حفظ السلام هي نفقات للمنظمة يتعين ان تتحملها دول الاعضاء وفقا للفقرة الثانية من المادة 17 من ميثاق الامم المتحدة ؛
- لتغطية النفقات الناجمة عن هذه العمليات يلزم اتباع إجراء يختلف عن الإجراء المتبع لتغطية النفقات الناشئة في اطار الميزانية العادية للأمم المتحدة ؛
- في حين أن البلدان الاكثر تقدما من الناحية الاقتصادية ، يمكنها أن تقدم مساهمات أكبر نسبيا في عمليات حفظ السلام فإن قدرة البلدان الأقل تقدما من الناحية الاقتصادية على المساهمة في عمليات حفظ السلام التي تتطوي على نفقات باهظة محدودة نسبيا ؛
- فيما يتعلق بمسألة مساهمات المقدمة من الدول دائمة العضوية ان تُراعي المسؤوليات الخاصة التي تقع على مسؤولياتها فيما يتعلق بصيانة السلم والأمن الدوليين؛
- يُمكن للجمعية العامة عندما تستدعي الظروف أن تولي اعتباراً خاصاً لحالة الدول الأعضاء التي تقع ضحية للأحداث أو الأفعال التي تنشئ بموجبها عملية لحفظ سلام ، وتلك التي تشترك في هذه الأحداث أو الأفعال بأي شكل آخر .

¹ تقرير الأمين العام، برنامج للسلم ، الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام ، 25.

² القرار رقم 217/47، المؤرخ في 23 ديسمبر 1992، 1-2.

³ قرار الجمعية العامة رقم 60/1 المتعلق بنتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، الصار بتاريخ في 16 سبتمبر

2005، 34.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

"الأداة المالية الأولى التي تلجأ إليها المنظمة للحفاظ على السلام في البلدان أو الحالات التي يكون فيها خطر نشوب نزاعات عنيفة أو يقع فيها الضرر من هذه النزاعات".¹

وقد تم إنشاء هذا الصندوق سنة 2006، بناءً على قراري الجمعية العامة ومجلس على التوالي (170/60، 1645)، كما تجدر الإشارة إلى أنه يقبل التبرعات والمساهمات من الدول الأعضاء ومختلف المنظمات والمانحين وذلك بعد اعتماد الاختصاصات.²

المطلب الثاني: التعريف بمؤشرات بناء السلام الأممي

توجد العديد من معايير تقييم دور الأمم المتحدة في عملياتها لبناء السلام، يختلف تحديد هذه المعايير وفقاً للأطر النظرية والعدسات التحليلية التي يستند إليهما الباحثون والممارسون والمؤسسات العاملة في هذا المجال، غير أن هناك توافق حول ثلاثة مؤشرات تتعلق بفعالية الأداء، وهي نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وإصلاح القطاع الأمني، وبناء المؤسسات وسيادة القانون، وعليه، ستعتمد هذه الدراسة في تقييمها للبعثات على هذه المؤشرات.

1- مؤشر نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج (DDR)

كانت أول مشاركة للأمم المتحدة في عملية (DDR) سنة 1989، من خلال مجموعة مراقبي الأمم المتحدة في أمريكا الوسطى،³ تقوم الأمم المتحدة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، من أجل تحقيق بيئة آمنة تتجاوز حالة اللاأمن إلى سلام مستديم. ارتبط تطور برامجها في عملية (DDR) ارتباطاً مباشراً بالسياق السياسي لمرحلة ما بعد الحرب الباردة.² وفي سنة 2006، نشر الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعنية بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (IAWG-DDR) المعايير المتكاملة (IDDRS) في محاولة منه تزويد الممارسين بمجموعة مفصلة من الإرشادات والإجراءات المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.⁴

¹ الأمم المتحدة، صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، اطلع عليه 20 ديسمبر 2022،

<https://www.un.org/peacebuilding/ar/fun>

² تقرير الأمين العام، 'ترتيبات لإنشاء صندوق بناء السلام'، رقم 60/984، الصادر بتاريخ 22 أوت 2006، 9.

³ مجموعة عمل عبر الوكالات حول نزع السلاح، التسريح وإعادة الدمج، نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج: مبادئ التدخل والإدارة في عمليات حفظ السلام، (الولايات المتحدة الأمريكية: معهد تدريب عمليات السلام، 2009)، vii.

⁴ report commissioned by united nations department of peacekeeping operations office of rule of law and security institutions disarmament, demobilization and reintegration section, *second generation disarmament, demobilization and reintegration (ddr) practices in peace operations* (New York :United Nations, 2010),9.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور

- مفهوم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج:

وفقاً للتعريفات التي قدمتها الأمم المتحدة لـ (DDR) فإن نزع السلاح هو:

"جمع الأسلحة الصغيرة والذخائر والمتفجرات والأسلحة الخفيفة والثقيلة الموجودة في حوزة المقاتلين والسكان المدنيين أيضاً في كثير من الأحيان، وتوثيقها ومراقبتها والتخلص منها. ويشمل نزع السلاح أيضاً وضع برامج مسؤولة لإدارة الأسلحة".¹

بينما تهدف عملية التسريح إلى إنهاء خدمة المقاتلين نهائياً ووضعهم تحت المراقبة، من خلال تجميع

المقاتلين السابقين في مراكز مؤقتة كمرحلة أولى، ثم تقديم الدعم والمساعدة لهم كمرحلة ثانية.²

أما عملية إعادة الإدماج، فهي عملية اجتماعية - اقتصادية طويلة المدى، الهدف منها تقديم إعانات مالية وخدمات اجتماعية وصحية للمقاتلين السابقين من أجل اكتسابهم لوضعية مدنية، تسبق هذه العملية مرحلة قصيرة المدى قد تصل لمدة سنة، وهي مرحلة الدمج أو الإسكان، تقوم على تقديم المساعدات الضرورية والأساسية للمقاتلين وعائلاتهم أثناء عملية التسريح.³

2- مؤشر إصلاح القطاع الأمني (SSR)

انطلاقاً من وظيفتي الجيش والشرطة التي تجعل منهما مسؤولين عن ضمان أمن وسلامة الدولة والشعب، إلا أنه في كثير من الأحيان ينحرف دورهما، فبدلاً من أن يُحافظا على الأمن والنظام داخل المجتمع، أصبح الجيش والشرطة من العوامل المسببة للنزاعات، (الانقلابات العسكرية- انتهاك حقوق الانسان) وعلى إثر ذلك، أصبح من الضروري إصلاح القطاع الأمني في مرحلة بناء السلام، ليس لأنه وسيلة فقط تمنع تصعيد التوترات الاجتماعية إلى نزاعات مسلحة، بل يُنظر إليه، على أنه عملية تُزيل أسباب النزاع.⁴

إنّ فكرة إصلاح القطاع الأمني تعني الحاجة إلى وجود جهاز أمني فعّال، قادر على توفير الأمن والعدالة للدولة وشعبها في إطار الرقابة المدنية والمساءلة الديمقراطية، لضمان استدامة التنمية والديمقراطية والسلام والأمن، ومع ذلك لا يوجد تعريف متفق بشأنه، تستخدمه إدارة عمليات حفظ السلام،

¹ مذكرة من الأمين العام للأمم المتحدة، "الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ

السلام"، (A/C.5/59/31) المؤرخ في 24 ماي 2005، 01.

² نفس المرجع، 1-2.

³ Report commissioned by united nations department of peacekeeping operations office of rule of law and security institutions disarmament, demobilization and reintegration section,07

⁴ akira w. jingushi, post-conflict security sector reform, and the roles of the military and the police:the case of sierra leone, nids journal of defense and security, 16, dec. 2015,38

الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة و التطور

عادة للإشارة إلى إصلاح الشرطة والدفاع والاستخبارات، وتستخدم مصطلح سيادة القانون للإشارة إلى الأنشطة المتعلقة بالأنظمة القضائية والجنائية والشرطة وغيرها من وكالات إنفاذ القانون.¹

أدت ثلاثة عوامل منذ نهاية التسعينيات، إلى تطوير مفهوم إصلاح القطاع الأمني، أولها، سياق نهاية الحرب الباردة الذي سمح للمجتمع الدولي بالانخراط في القضايا العسكرية والأمنية وتطبيق المفاهيم التي طورها مثل الحكم الديمقراطي، التي أدت إلى تعزيز إصلاح القطاع الأمني، العامل الثاني ارتبط بالتحول الديمقراطي الذي عرفته دول أوروبا الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، فقد عملت المؤسسات الدولية الغربية (الاتحاد الاوروبي، منظمة التعاون الأوروبي)، على تعزيز جهود هذه الدول في ديمقراطية العلاقات المدنية العسكرية، وأما العامل الأخير، فتعلق بكفاءة أنشطة إصلاح القطاع الأمني في عمليات بناء السلام لبلدان ما بعد النزاع.²

الأجهزة المعنية بإصلاح القطاع الأمني:

يُغطي إصلاح القطاع الأمني مجموعة الجهود والعمليات التي تهدف إلى تحسين أمن الدولة وأمن الإنسان، من خلال إصلاح المنظمات والمؤسسات ذات الصلة بالأمن، بحيث يتم إدارتها بما يتوافق مع مبادئ الحكم الديمقراطي وسيادة القانون، وحقوق الانسان. فوفقا لتعريف لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD DAC)، يتم تصنيف الأجهزة المعنية بإصلاح القطاع الأمني إلى: الجهات الأمنية الرئيسية (على سبيل المثال، القوات المسلحة، وقوات الشرطة، وقوات الدرك، والقوات شبه العسكرية، وأجهزة المخابرات، وسلطات الجمارك)، هيئات الإدارة والرقابة (السلطة التنفيذية، والتشريعية، ووزارة الدفاع، والشؤون الداخلية، والمالية، ومنظمات المجتمع المدني)، العدالة وسيادة القانون (وزارات القضاء والعدل، والسجون)، وقوات الأمن غير النظامية (جيوش التحرير، الميليشيات المسلحة، وشركات الأمن الخاصة).³

المؤشر الثالث: الانتخابات وبناء المؤسسات

¹ Heiner Hänggi, Vincenza Scherrer, Security Sector Reform and UN Integrated Missions : Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces,2007,04.

² akira w. jingushi, post-conflict security sector reform, and the roles of the military and the police,40.

³ Ibid,41.

الفصل الثاني: بعثات السلام الأمامية: النشأة و التطور

بناءً على الافتراض القائم بأن المجتمعات لا تخلو من الخلافات والنزاعات، ومن أجل احتوائها داخل المجتمع ومنعها من التهاقم إلى نزاع مسلح، فإن الترتيب المؤسسي ضروري لبناء السلام، لهذا كان النهج السائد في التسعينيات يقوم على بناء المؤسسات.¹

وتفاديا للتكرار، فقد تطرقنا بالتفصيل في الفصل الأول إلى مقاربات السلام الليبرالي التي تُوضح أهمية هذا المؤشر (الانتخابات وبناء المؤسسات) في عمليات بناء السلام.

¹ Ibid,38.

الفصل الثالث:

مُساواة بِناء السّلام الأُممي: مُقاربة عبر إقليمية

الروسي للهند -البريطانية، الأمر الذي أدى إلى نشوب ثلاثة حروب أنجلو أفغانية،¹ الحرب الأولى (1839-1842)، والحرب الثانية (1878-1880) والحرب الثالثة (1919).²

شهدت المرحلة التي أعقبت هذه الحروب، بداية الملكية كنظام حكم في أفغانستان منذ سنة 1919 إلى غاية سنة 1973، حين قام الأمير محمد داوود* بانقلاب على الملك محمد ظاهر شاه، مُعلنًا بذلك إلغاء الحكم الملكي، و توليه رئاسة جمهورية أفغانستان.³

وفي سنة 1977، أعلن محمد داوود عن ميلاد دستور جديد تضمن إصلاحات اجتماعية واقتصادية عميقة، كما رغبَ في أن يجعل من أفغانستان دولة غير مُنحازة، هذا التوجه تم رفضه من طرف الاتحاد السوفياتي الذي لم يتقبل أن يخسر استثماراته الكبيرة في أفغانستان ونفوذه في الإدارة والجيش، لصالح البلدان العربية الغنية بالنفط والتي كان بمقدورها أن تُعوض دوره في المنطقة،⁴ فسعى من خلال حزب الشعب الديمقراطي الأفغاني للإطاحة بالنظام، وهذا ما تمّ تحقيقه في 27 أبريل 1978، واغتيال داوود وعائلته من طرف اليساريين في انقلاب "ثورة ساور".

أفضى نجاح هذه الانقلاب، إلى تولي حكومة ماركسية الحُكم في أفغانستان، عملت على تثبيت دعائم الشيوعية، معتمدة كليًا في إدارة شؤونها على الاتحاد السوفياتي،⁵ وقد إنتهجت ممارسة العنف والتعذيب والإعدام الجماعي، مما أدى إلى اندلاع الانتفاضات -التي أصبحت فيما بعد تُعرف باسم "المقاومة الإسلامية"- ومع توسّعها وانتشارها، طلبت الحكومة الأفغانية لعدة مرات من الحكومة السوفياتية التدخل عسكريًا، وهذا ما تم رفضه في بادئ الأمر.⁶

غير أنّ الاتحاد السوفياتي تخلى عن موقفه الرفض للتدخل العسكري، بسبب ثلاثة عوامل رئيسية، أولها توجسه من توطد علاقة الرئيس "حفيظ الله أمين" مع المُعسكر الغربي، في حين ارتبط العامل الثاني بتحركات حلف الناتو في أوروبا الشرقية، وآخر هذه العوامل هي انتفاضة "هيرات" التي وقعت في مارس 1979، حيث تُوفي على إثرها أزيد من 40 مستشارًا روسيًا رفقة عائلاتهم.

¹ Frank A, Clements, "conflict in afghanistan a historical encyclopedia", USA 2003, xiii.

² Joseph J Collins , *understanding war in afghanistan* (Washington, D.C : National Defense University Press, 2011),15-17.

* الأمير داوود، ابن عم الملك محمد ظاهر شاه، وكان رئيس وزراءه لعقد من الزمن (1953-1963). وبعد سفر الملك الظاهر شاه إلى أوروبا لأخذ إجازة، استولى الأمير داوود على الحكم، معلنا نهاية الملكية في أفغانستان.

³ Frank A., conflict in afghanistan, cxix-cxix.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid

⁶ Laura Pineschi, " United Nations Peacebuilding in Afghanistan and its Challenges",3-4.

<https://www.b4peace.unipr.it/downloadp.php?idfile=78&checkfile=1>

بناءً على هذه الأسباب، قرر الاتحاد السوفياتي غزو أفغانستان في ديسمبر 1979، وقد استمر احتلاله لهذا البلد عشر سنوات إلى غاية انسحاب قواته في فيفري 1989. خلال مدة هذا الغزو، ووفقاً للإحصائيات فإنه قد توفي 876.825 شخص، أي ما يعادل 3.5% من إجمالي عدد سكان أفغانستان، وفي المقابل، بلغت وفيات قوات الاتحاد السوفياتي 13.310¹

بعد الانسحاب السوفياتي من أفغانستان، استمر النظام الشيوعي برئاسة "محمد نجيب الله" في الحكم إلى غاية استقالته في 14 أبريل 1992²، وعلى إثرها، اندلعت الحرب الأهلية بسبب تنافس الزعماء الأفغان على الحكم، حيث انقسم المتصارعون إلى ثلاث مجموعات رئيسية، الأولى بقيادة زعيم حزب الجمعية الإسلامية الطاجيكي "برهان الدين رباني" و"أحمد شاه مسعود"، والثانية بقيادة زعيم الحزب الإسلامي، البشتوني "قلب الدين حكمتيار" و"حليفة الأوزبكي" "عبد الرشيد دستم"، والثالثة بقيادة "محمد الملا عمر" الذي أنشأ حركة طالبان سنة 1994، واستطاع الوصول إلى السلطة سنة 1996 بعد سيطرة حركة طالبان على العاصمة كابل ومعظم الأراضي الأفغانية.³

بعد أن استولت طالبان على الحكم في أفغانستان، لم يتم الاعتراف بشرعية حكمها إلا من قبل ثلاث دول، باكستان، والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، ولم تمر إلا فترة وجيزة عن سيطرتها على كابل، حتى عاد زعيم تنظيم القاعدة أسامة بن لادن إلى أفغانستان سنة 1996، بعد أن تم ملاحقته من المملكة العربية السعودية سنة 1991، و من السودان سنة 1996، وكان قد حارب مع المجاهدين الأفغان لفترة قصيرة ضد الاتحاد السوفياتي، وفي مقابل ضمان أمنه وحرية حركته، قدّم لطالبان الأموال والدعم وأنشأ معسكرات تدريبية لمجندي القاعدة وطالبان.⁴

في فيفري 1998، أعلن زعيم تنظيم القاعدة من أفغانستان الحرب على الولايات المتحدة الأمريكية، وبعد ستة أشهر من تهديده، تبني تفجير سفارتي الولايات المتحدة الأمريكية في كل من كينيا وتنزانيا في 7 أوت 1998، وكذا مهاجمتهم لسفينة حربية أمريكية على السواحل اليمنية. في أكتوبر سنة

¹ Ibid.

* وبعد انهيار حكومته وتقديمه للاستقالة، لجأ إلى مكتب الأمم المتحدة المتواجد في العاصمة كابل، وتمّ إعدامه من طرف حركة طالبان في 26 سبتمبر 1996.

² Ibid.

³ نادية فاضل ، السياسة الخارجية الامريكية تجاه أفغانستان، 37-38.

⁴ Joseph J., Understanding War in Afghanistan, 41-42.

2000، تقدمت الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة العربية السعودية بطلب إلى حكومة أفغانستان بشأن تسليم أسامة بن لادن، وهذا ما لم تستجب له حكومة طالبان.¹

غير أنّ الحدث المحوري الذي أثر على حكم طالبان، هي هجمات 11 سبتمبر 2001، ورفض الملا عمر لمرة أخرى تسليم أسامة بن لادن إلى الولايات المتحدة الأمريكية²، وعلى إثرها، وبأمر من الرئيس الأمريكي جورج بوش "الابن" هاجمت قوات الولايات المتحدة الأمريكية أفغانستان في 07 أكتوبر 2001، وقامت بحشد تحالف دولي ضد أفغانستان، ساعدتها قوات تحالف الشمال الأفغاني* في محاربة طالبان، ما أجبر هذه الأخيرة على الانسحاب من المواقع الاستراتيجية³.

3- إنخراط الأمم المتحدة

اتفاق بون 2001:

بعد سقوط نظام طالبان، أصبح تشكيل حكومة جديدة في أفغانستان أكثر من ضرورة⁴، وهذا ما اجتمع عليه المشاركون الأفغان في مؤتمر بون بألمانيا، يوم 5 ديسمبر 2001، قصد تحديد عملية الانتقال السياسي في أفغانستان، وخلال هذا المؤتمر، تمّ التوقيع على الترتيبات المؤقتة لإدارة الحكم في أفغانستان، -المعروف بـ"اتفاق بون"- ريثما يتم إعادة إنشاء المؤسسات الحكومية الدائمة، تضمنت بعض أحكام هذا الاتفاق، الدعوة إلى إنشاء محكمة عليا في أفغانستان ولجنة قضائية، كما طلب من مجلس الأمن نشر قوة دولية للمساعدة الأمنية خلال المرحلة الانتقالية (ISAF). أيد مجلس الأمن هذا الاتفاق طبقاً لقراره رقم 1386، وبتاريخ 22 ديسمبر 2001، تم إنشاء السلطة الأفغانية المؤقتة (AIA)، التي تتكون من ثلاثون عضواً، برئاسة حامد كرزاي.⁵

واصلت (AIA) إدارة المرحلة الانتقالية إلى غاية انعقاد "اللوي جيرغا الطارئة" (المجلس الدستوري الأعلى) في جوان 2002، وبموجبه قامت بإدارة المرحلة عوضاً عن السلطة الأفغانية المؤقتة إلى غاية

¹ Ibid,43.

² Ibid,45.

* تأسس تحالف الشمال الأفغاني سنة 1996، وهو تحالف عسكري من الطاجيك، و الشيعة الهزارة، والأزبك، ضد حركة طالبان.

³ نادية فاضل، السياسة الخارجية الامريكية تجاه أفغانستان، 41-44.

⁴ Laurai, United Nations Peacebuilding in Afghanistan,12

⁵ Rhoda, Margesson, "United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues", Congressional Research Service (2010),05.

إجراء الانتخابات، وفي جانفي 2004 تمت الموافقة على الدستور، وأُنتخب في أكتوبر من ذات السنة، حامد كرزاي رئيسا لأفغانستان.¹

إنشاء القوة الدولية للمساعدة الأمنية (ISAF)

في الملحق الأول لاتفاق بون، طُلب من المجتمع الدولي المساعدة في إنشاء قوات جديدة (أمنية وأخرى مسلحة) في أفغانستان وتدريبها، كما طُلب من مجلس الأمن إصدار الإذن بالنشر المبكر لقوة أمنية تحت قيادة الأمم المتحدة في أفغانستان، تقوم بمهمة الحفاظ على أمن كابول والمناطق المجاورة، استجاب مجلس الأمن لهذا الطلب في قراره 1386(2001)، من خلال تشكيل قوة المساعدة الأمنية الدولية لمدة ستة أشهر، وكلفها بتوفير الأمن للإدارة المؤقتة وموظفي الأمم المتحدة، مدد مجلس الأمن مهمة (ISAF) حتى ديسمبر 2014، ليُعاد تسميتها في جانفي 2015، باسم "مهمة الدعم الحازم" ولا تزال تواصل مهامها.²

إنشاء بعثة الأمم المتحدة في أفغانستان (UNAMA)

في الملحق الثاني من اتفاق بون، تم تحديد دور الأمم المتحدة من خلال الممثل الخاص للأمين العام، وتكليفه بمسؤولية جميع الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في أفغانستان، بما فيها المساعدة والإشراف على تنفيذ اتفاق بون، وحل النزاعات، وتعزيز حقوق الإنسان، والتحقيق في انتهاكاتهما. ووفقا لهذا الملحق، وتقرير الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 18 مارس 2002، أصدر مجلس الأمن قراره رقم 1401 (2002) بإنشاء بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان (UNAMA)، تغيرت ولاية هذه البعثة عدة مرات، بما يتوافق مع احتياجات البلاد، تعمل البعثة الآن طبقا لقرار مجلس الأمن رقم 2678 (2023) الذي مدد ولايتها إلى غاية 17 مارس 2024.³

فحص دور الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان في بناء السلام

مؤشر نزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج

إنّ انخراط الأمم المتحدة في نزع السلاح والتسريح و إعادة الإدماج في أفغانستان، كان عبر "برنامج البدايات الأفغانية الجديدة" (ANBP)، الذي أعدّه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالشراكة مع بعثة (UNAMA) لإدارة عمليات نزع السلاح، وبالرغم من أنّ اليابان كانت الممول الرئيسي لهذه العمليات في

¹ Ibid.

² Laura, United Nations Peacebuilding in Afghanistan, 13-14.

³ Ibid, 14.

إطار خطة المانحين الرئيسيين لمجموعة الثمانية، على اعتبار أنّ الحكومة الأفغانية من ستتولى إدارة هذه الأنشطة عبر لجنة التسريح وإعادة الإدماج، إلا أنّ الأمم المتحدة من قادت هذه العملية منذ بداياتها.¹ بدأ برنامج نزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج، في أكتوبر 2003، واستمر إلى غاية جوان 2005، استهدف مقاتلي القوات المسلحة الأفغانية (AMF)، وخلال هذه الفترة (2003-2005) مرّ البرنامج عبر مرحلة تجريبية وأربع مراحل رئيسية، تم من خلالها نزع سلاح 63380 مقاتلا، وتسريح 62376 من أعضاء القوات المسلحة الأفغانية، وجمع ما عدده 57629 قطعة سلاح²، كما هو مبين أدناه.

الشكل رقم 7: إحصائيات نزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج في أفغانستان

Phase	Start date	End date	Total disarmed	Total demobilized
Pilot phase	1 October 2003	31 May 2004	6,271	7,550
Main phase 1	1 June 2004	30 August 2004	8,551	7,257
Main phase 2	1 September 2004	30 October 2004	7,169	3,733
Main phase 3	1 November 2004	31 March 2005	22,440	20,375
Main phase 4	1 April 2005	31 July 2005	18,949	23,461
Totals			63,380	62,376

المصدر: small arms survey 2009: chapter 9 summary, ddr in afghanistan when state-building and insecurity collide,2.

<https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/Small-Arms-Survey-2009-Chapter-09summary-EN.pdf>

إنّ هذا النجاح، يُرجعه البعض إلى عاملين أساسيين، أولهما، صدور قانون الأحزاب السياسية في 18 أكتوبر 2003، الذي حفز الفصائل المسلحة ذات الطموح السياسي للامتثال لعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، حيث يمنع هذا القانون على الأحزاب السياسية أن تكون لها تنظيمات عسكرية أو ارتباطات بقوات مسلحة، وهو مبدأ منصوص عليه أيضا في الدستور الأفغاني، العامل الثاني، ارتبط بتسجيل المرشحين في الانتخابات الرئاسية في أكتوبر 2004، وهو أيضا عامل سياسي، فقد سعت المجموعات المسلحة إلى إظهار دعمها لعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من خلال تسريح عناصر من ميليشياتها.³

¹ Mark, Sedra, Chapter 2, "Afghanistan in, Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform : Insights from UN Experience in Afghanistan, Burundi, the Central African Republic and the Democratic Republic of the Congo", *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, (2012),32.

² small arms survey 2009: chapter 9 summary, DDR in afghanistan when state-building and insecurity collide,2.

<https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/Small-Arms-Survey-2009-Chapter-09-summary-EN.pdf>

³ Mark, Chapter 2, Afghanistan in, Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform ,37.

وفي إطار إعادة الإدماج، فقد تم توجيه الجنود السابقين إلى المكتب الاقليمي للتسريح ، حيث قُدمت لهم العديد من حزم إعادة الإدماج التي صممها برنامج (ANBP) بالتعاون مع الحكومة الأفغانية والمنظمات الدولية الشريكة، أما قادتهم فقد مُنح لهم راتب شهري يتراوح بين 550 و650 دولار لمدة سنتين، مقابل تعاونهم مع قوات الجيش الوطني الأفغاني، في حين القادة الذين لم يبدوا استعدادهم للتعاون، فعُرضت عليهم فرص السفر والتدريب خارج أفغانستان (في اليابان) مع احتمالية تعيينهم في مناصب حكومية حسب كفاءتهم على النحو الذي تُحدده الحكومة وهيئة (ANBP)، ضمن هذا الإطار استهدف البرنامج 550 من قادة الميليشيات في جميع أنحاء البلاد، واستمر العمل به إلى غاية سنة 2008.¹

من جهة أخرى، تم تبني نهجا جديدا يقوم على حل الجماعات المسلحة غير الشرعية" (DIAG)، فإذا كانت عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مدفوعة دوليا، فإن برنامج (DIAG) تقوده الحكومة الأفغانية، تعمل لجنة التسريح وإعادة الإدماج كموجه له، كما يقدم برنامج (ANBP) المساعدة الفنية و الخبرة للأمانة المشتركة واللجان الإقليمية التابعة لـ (DIAG)، يسعى هذا البرنامج، إلى تحديد الجماعات المسلحة غير القانونية ونزع سلاحها وحلّها، تم إطلاق أول عملية من هذا النوع في أفغانستان سنة 2005، على نطاق ضيق وكانت نتيجتها محدودة، غير أنها مهّدت الطريق للمرحلة الرئيسية التي بدأت في 1 ماي 2006، وبحلول سنة 2009، كان برنامج (DIAG)، قد جمع ما عدده 44 ألف قطعة سلاح.²

مؤشر إصلاح القطاع الأمني:

بينما قامت الأمم المتحدة بدور رئيسي في إعداد عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، فإن مشاركتها في إصلاح قطاع الأمن كانت جد محدودة، اقتصرت على بعض المشاركة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إصلاح الشرطة من خلال الصندوق الاستئماني للقانون والنظام في أفغانستان، الذي قام بتنفيذ بعض مبادرات إصلاح العدالة، تُمول هذا الصندوق كل من إيطاليا والمفوضية الأوروبية.³

بالعودة إلى اتفاق بون 2001، فإنه لم يتطرق بوضوح إلى قطاع الأمن، باستثناء بعض الأحكام الغامضة التي تتعلق بسيطرة الدولة على الميليشيات، وإنشاء لجنة لإصلاح العدالة،⁴ وفي مؤتمر المانحين لمجموعة الثمانية الذي أُنعقد في أبريل 2002 بجنيف، تجلّى أول تحدٍ لـ (SSR)، من خلال وضع جدول الأعمال، الذي قسّم إصلاح القطاع الأمني إلى خمس ركائز، على رأس كل ركيزة تم تعيين دولة رائدة

¹ Ibid.

² Ibid,40-42

³ Ibid.,33-32

⁴ Ibid,33.

في ذلك المجال تُشرف على إصلاحها، هذه الركائز الخمس هي الإصلاح العسكري (الولايات المتحدة الأمريكية)، وإصلاح الشرطة (ألمانيا)، والإصلاح القضائي (إيطاليا)، ونزع سلاح المقاتلين السابقين وتسريحهم وإعادة إدماجهم، كما أشرنا سابقاً (اليابان)، ومكافحة المخدرات (المملكة المتحدة)، ولم يتم إنشاء آلية لتنسيق الجهود بين الركائز، وهو الأمر الذي يعيق من فعالية إصلاح القطاع الأمني، الذي يقوم أساساً على نهج شامل ومتكامل، يفترض بعض المانحين أن هذا الدور ستقوم به الحكومة الأفغانية، غير أنها لم تكن قادرة على القيام بذلك،¹ ونفس الأمر ينسحب على بعثة (UNAMA)، فعلى الرغم من التفويض الواسع لها، إلا أنها كانت صغيرة الحجم، وهذا بناءً على تصور الأخضر الابراهيمي، الممثل الخاص للأمين العام، واستخدامه لمقاربة "البصمة الخفيفة" في أفغانستان بدلاً من التواجد الدولي الواسع، تُركز مقاربة الابراهيمي على السيادة الأفغانية، حيث يتحمل الأفغان وليس البيروقراطيين الدوليين مسؤولية مصير بلادهم.²

مؤشر الانتخابات وبناء المؤسسات

خلال السنوات الثلاث الأولى من نشر بعثة (UNAMA)، (2002-2005)، قامت بالتركيز على تنفيذ اتفاق بون، وجمعت الأموال لتحقيق ذلك، كما عملت على تنسيق الجهود الإنسانية وجهود إعادة الإعمار التي تبذلها أكثر من 20 وكالة تابعة للأمم المتحدة في أفغانستان، ساعدت بعثة (UNAMA) على إنشاء اللويا جيرغا الطارئة واللويا جيرغا الدستورية، ودعمت صياغة الدستور الجديد، وإنشاء المكاتب الحكومية والوظائف الرئيسية، وإنشاء لجان مختلفة (مثل لجنة حقوق الإنسان والخدمة المدنية) وكذلك إجراء الانتخابات الرئاسية 2004، والمحلية 2005.³

ولبناء المؤسسات، استعانت بعثة (UNAMA) بموظفي الشؤون السياسية ذوي الخبرة، لاسيما ممن يتمتعون بمعرفة جيدة بأفغانستان ويجيدون لغتها قصد ضمان بناء المؤسسات وفق الرؤية الأفغانية، انطلقت البعثة من تصور، أنّ تحقيق السلام الدائم في أفغانستان، لن يتم أبداً دون وجود مؤسسات حكم ديمقراطية وتخضع للمساءلة، ولذلك كان تركيزها الرئيسي على الدستور والرئاسة وبعض الوزارات والبرلمان.⁴

¹ Ibid,34.

² Iselin Hebbert, Larsen, "UNAMA in Afghanistan, Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination", *The Norwegian Institute of International Affairs*, (2010),9.

³ Ibid,20.

⁴ Ibid.

انتخابات 2009 وتأثيرها على البعثة.

ركزت بعثة (UNAMA) والمجتمع الدولي بشكل كبير، على ضرورة إجراء انتخابات رئاسية ومحلية، يوم 20 أوت 2009، تتسم بالمصداقية والنزاهة، على اعتبارا أن تحقيق ذلك، دليل على تعزيز الحكم الرشيد، ومؤشر على ثقة الشعب الأفغاني في توطيد الديمقراطية في أفغانستان.¹ ساعدت البعثة في عملية تسجيل وتحديد المترشحين، كما عملت على حل الخلافات مثل موعد الانتخابات والمسائل المتعلقة بسلطات الرئيس عند انتهاء ولايته الرئاسية، قامت (UNAMA) بالدعم الفني والتقني للعملية الانتخابية، وتعاونت بشكل وثيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مشروعها المسمى "بتعزيز القدرات القانونية والانتخابية من أجل الغد" (ELECT)، وهو الآلية الرئيسية التي من خلالها دعم المجتمع الدولي الانتخابات الأفغانية، من جهة أخرى، حرصت (UNAMA) على توجيه و إرشاد مختلف الفواعل، بما في ذلك لجنة الانتخابات المستقلة، ولجنة الشكاوى الانتخابية، واللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان، وأعضاء من المجتمع المدني.²

كانت هذه الانتخابات الأولى منذ ثلاثين سنة التي تُشرف عليها السلطات الأفغانية، غير أن نتائج الانتخابات الرئاسية كانت مزورة، فبعد قيام لجنة الانتخابات المركزية بالتحقق ومراجعة فرز الأصوات، تبين تزوير حوالي مليون صوت لصالح المرشح حامد كرزاي، في مقابل 200 ألف صوت مزورة لمنافسه عبد الله عبد الله، وبناءً على ذلك، لم يتحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة، مما استدعى المرور إلى دور ثان، وتجنباً لمحاولات التزوير، قامت (UNAMA) باستبدال حوالي 200 من مفوضي الانتخابات، وأوصت بإلغاء حوالي 400 مركز اقتراع، ومع ذلك، لم يقتنع عبد الله عبد الله بالإجراءات المتخذة وصرح في الأول من نوفمبر 2009، عن انسحابه وعدم ترشحه لبقاء نفس ظروف التزوير السابقة، وبعدها بيوم واحد، أصدرت اللجنة الانتخابية المستقلة بيانا أقرت فيه عن فوز حامد كرزاي رئيساً لأفغانستان.³

كان لهذه الانتخابات تداعيات سلبية على استقرار بعثة (UNAMA)، فقبل إعلان النتائج الأولية للدور الأول، حدث خلاف بين الممثل الخاص للأمين العام "كاي إيدي" Eide Kai ونائبه "بيتر جالبريث" Peter Galbraith، بسبب تزوير الانتخابات وطريقة التعامل معها، انتهى هذا الخلاف بإقالة جالبريث من منصبه شهر سبتمبر 2009، إضافة إلى تزامن هذا الخلاف مع الهجوم الذي استهدف دار الضيافة التابع للأمم المتحدة في كابول، وأدى إلى مقتل خمسة من أفرادها، معظمهم كان يقوم بمساعدة فرق الانتخابات،

¹ Rhoda, United Nations Assistance Mission in Afghanistan, 14.

² Ibid.

³ Ibid, 14-15.

وعلى إثر هذا الاعتداء، قررت بعثة (UNAMA) سحب أكثر من نصف من موظفيها الدوليين لأسباب أمنية(600 من أصل 1100 موظف دولي) وفي ذلك الوقت، تساءل الكثير عن مدى قدرة بعثة (UNAMA) على تنفيذ ولايتها.¹

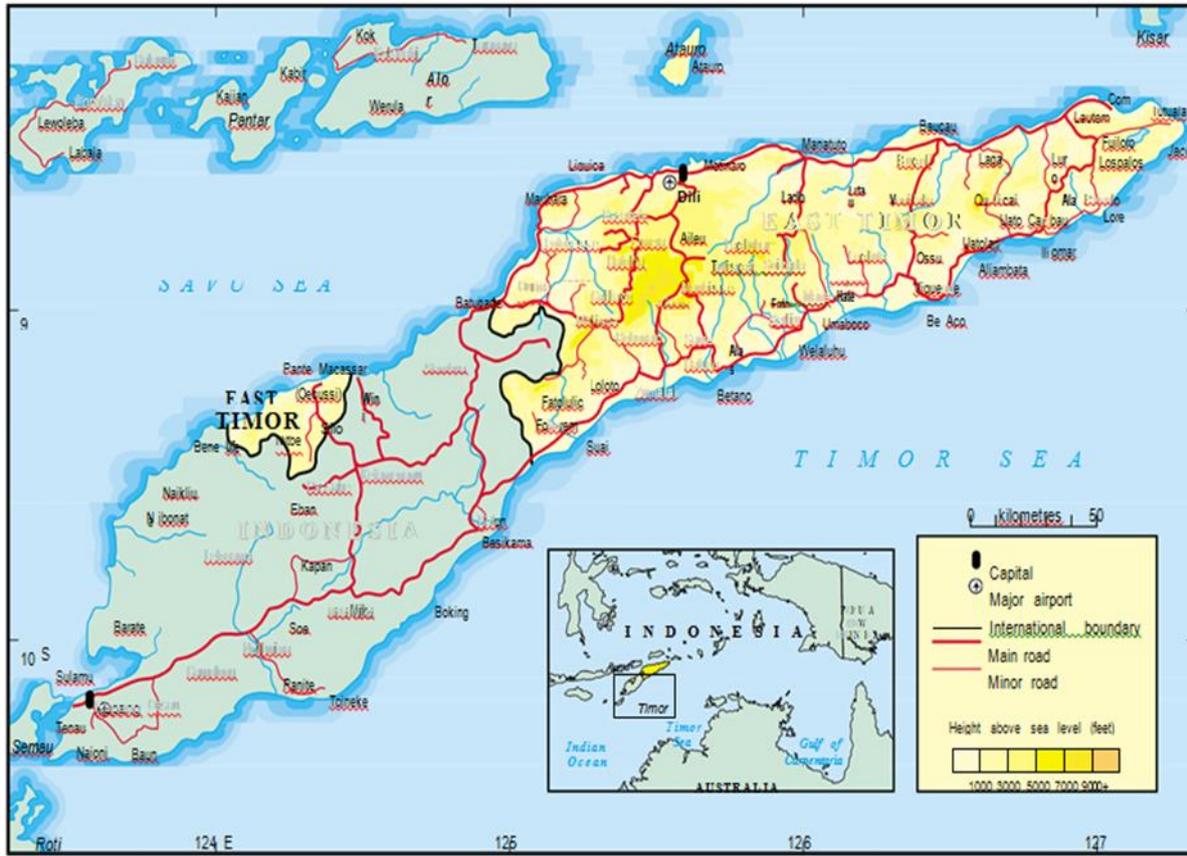
¹ Ibid,15-16.

المطلب الثاني: دراسة حالة تيمور الشرقية

أ- الموقع الجغرافي:

تقع جزيرة تيمور في الجنوب الشرقي للأرخبيل الإندونيسي. يحتل نصفها الشرقي تيمور الشرقية التي تبعد عن الساحل الغربي لأستراليا مسافة 400 ميل عبر بحر تيمور،¹ وتتكون - تيمور الشرقية من كيانين منفصلين في جزيرة تيمور، ومن جزيرتي أتورو وجاكو الصغيرتين. أكبر مناطقها هو الجزء الشرقي من جزيرة تيمور، كما يقع "جيب اويكوسي" التابع لها، داخل تيمور الغربية الإندونيسية"، يحده من الشمال بحر سافو، ويفصله عن إندونيسيا حدود تبلغ طولها حوالي 100 كم.²

الخريطة رقم 02: خريطة تيمور الشرقية



المصدر Neil Deeley, The International Boundaries of East Timor, Boundary and Territory Briefing, Volume 3 Number 5, 2001,03.

¹ جمال منصر، "التدخل العسكري الانساني في ظل الاحادية القطبية -دراسة في تطور المفهوم والظاهرة" (أطروحة دكتوراه جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011)، 182.

² Neil, Deeley, "The International Boundaries of East Timor, Boundary and Territory" , *Briefing*, 3 (2001),01.

السياق العام للنزاع (1975-1999)

تم تقسيم جزيرة تيمور إلى جزأين (شرق وغرب)، يعود سببُ هذا التقسيم إلى التنافس الاستعماري الذي نشأ في القرن السابع عشر بين الهولنديين والبرتغاليين،¹ وبعد اتفاق بينهما، سيطرة هولندا على الجزء الغربي من الجزيرة، وفي المقابل، احتل البرتغاليين الجزء الشرقي منها، فأما ما يتبع هولندا فقد أصبح سنة 1947 جزءاً من اندونيسيا، بينما الجزء الشرقي تمتع بحكم ذاتي تحت السيطرة البرتغالية إلى غاية تغيير النظام في البرتغال سنة 1974²، حين قامت حركة القوات المسلحة (ARM) في 25 أبريل 1974، بإفلاق ضد الرئيس "مارسيلو كايانو" marcello caetano، والإطاحة بحكمه، وهذا بعد فشله في تحقيق مطالبهم الإصلاحية التي تم إيجازها في ثلاثة أبعاد، أطلق عليها تسمية "3 D"، (الديمقراطية، والتنمية، وإنهاء الاستعمار)، وقد عُرف هذا الانقلاب أيضا باسم انقلاب 25 أبريل، أو بثورة القرنفل لسلميتها.³

ضمن إطار سياسة تصفية المستعمرات، باشرت البرتغال مفاوضات مع الأحزاب تمهيدا لإجراء انتخابات عامة سنة 1978، غير أن "حركة الجبهة الثورية لتحرير تيمور الشرقية" FRETILIN، أعلنت في 28 نوفمبر 1975، قيام جمهورية تيمور الشرقية الديمقراطية، بعد انقلاب مكنها من السيطرة على العاصمة، وفشل البرتغال في مواجهة الانقلاب. قاد هذا الوضع إلى تحالف الأحزاب الأخرى مع بعضها ضد حركة FRETILIN، وإعلانهم استقلال تيمور الشرقية عن البرتغال، واندماجها مع إندونيسيا.⁴

وفي ذات السياق، تدخلت القوات الإندونيسية عسكريا، يوم 07 ديسمبر 1975، وقد لاقت مقاومة عنيفة من حركة FRETILIN، وعقب هذا التدخل بعشرة أيام، شكّلت القوى السياسية المتحالفة حكومة مؤقتة وتقدمت بطلب رسمي إلى حكومة اندونيسيا يتعلق برغبتهم في الاندماج، وهذا ما تمت الموافقة عليه من طرف مجلس الوزراء الإندونيسي، وقد كانت أستراليا أبرز الدول التي اعترفت بهذا الانضمام.⁵

¹ Patrick Candio and Roland Bleiker, "peacebuilding in east timor", *The Pacific Review* 14(2001),65.

² جمال منصر، 182.

³ Olivas Osuna, José Javier, "The deep roots of the Carnation Revolution: 150 years of military interventionism in Portugal. Portuguese " *Journal of Social Science*, 13 (2014) 225. DOI : [10.1386/pjss.13.2.215_1](https://doi.org/10.1386/pjss.13.2.215_1)

⁴ منصر، التدخل العسكري الانساني في ظل الاحادية القطبية، 182.

⁵ نفس المرجع، 182-183.

أدى العنف خلال فترة الاحتلال الإندونيسي إلى وفاة حوالي مئتين وخمسة آلاف شخص¹، ونزوح الكثير من اللاجئين خارج تيمور الشرقية، وتدهور للأوضاع الاقتصادية²، حيث صنف (CIA) جرائم إندونيسيا في تيمور الشرقية، على أنها "واحدة من أسوأ جرائم القتل الجماعي في القرن العشرين". وعلى الرغم من كل ذلك، فإنّ الدول الغربية أولت أهمية أكبر للاعتبارات الإيديولوجية للحرب الباردة، واعتبرت اندونيسيا حليفا عسكريا واقتصاديا لها، كونها تمنع تقدم الشيوعية في آسيا، بغض النظر على طبيعة نظامها الاستبدادي³.

مع انهيار الاتحاد السوفييتي ونهاية الحرب الباردة، تغير الوضع بشكل جذري، حيث زاد الضغط الشعبي على الحكومات الغربية بسبب دعمها للأنظمة الاستبدادية⁴، ممّا دفع بالسلطات الإندونيسية السماح لوسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية بدخول تيمور الشرقية، وهذا ما استغلته الحركات الانفصالية قصد تدويل قضيتها⁵.

أثرت مرحلة نهاية الحرب الباردة على تسارع الأحداث، أبرزها العمل الوحشي الذي وثقه طاقم تصوير غربي حول مقتل أكثر من 200 متظاهر في مقبرة سانتا كروز سنة 1991⁶، ثم تشكيل المعارضة للمجلس الوطني للمقاومة التيمورية (CNRT) سنة 1997، الذي ضم ائتلاف من الأحزاب السياسية القديمة تحت قيادة "زانانا جوسماو" Xanana Gusmao، حيث كان هذا المجلس يحظى بدعم شعبي واسع النطاق⁷، تزامن ذلك مع تداعيات الأزمة المالية الآسيوية (1997) التي أثرت في انهيار نظام حكم "محمد سوهارتو" في ماي 1998، ليخلفه في منصبه بشار الدين يوسف حبيبي رئيسا لإندونيسيا⁸. وفي سنة 1999، رضخت إندونيسيا للضغوطات الدولية، ووافقت على إجراء استفتاء مصيري لشعب تيمور الشرقية تحت إشراف الأمم المتحدة⁹.

¹James Scambary and Todd Wassel, " Hybrid Peacebuilding in Hybrid Communities: A Case Study of East Timor", in *Hybridity on the Ground in Peacebuilding and Development* , ed Joanne Wallis, 183.

² منصر، التدخل العسكري الانساني في ظل الاحادية القطبية، 183.

³ Patrick, Roland., peacebuilding in east timor, 68.

⁴ Ibid.

⁵ منصر، التدخل العسكري الانساني في ظل الاحادية القطبية، 183.

⁶ John, Braithwaite, " Evaluating the Timor-Leste Peace Operation", *Journal of International Peacekeeping* 16 (2012) 286.

⁷ Roland Bleiker, peacebuilding in east timor, 69-70

⁸ منصر، التدخل العسكري الانساني في ظل الاحادية القطبية، 183.

⁹ John Braithwaite, "Evaluating the Timor-Leste Peace Operation", *Journal of International Peacekeeping* 16 (2012), 286.

3- إنخراط الأمم المتحدة في تيمور الشرقية (1999-2012)

نشرت الأمم المتحدة خمس عمليات سلام متتالية في تيمور الشرقية: بعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية (1999)، UNAMET، وإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (1999-2002)، UNTAET، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم الدعم في تيمور الشرقية (2002-2005)، UNMISSET، ومكتب الأمم المتحدة في تيمور الشرقية (2005-2006)، UNOTIL، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور الشرقية (2006-2012)، UNMIT.

بعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية

بعد موافقة حكومة اندونيسيا إجراء استفتاء مصيري لوضع تيمور الشرقية، أنشأ مجلس الأمن لهذا الغرض، في 11 جوان 1999، بعثة الأمم المتحدة في تيمور الشرقية (UNAMET)، وخلال عمل هذه البعثة لم تحظ بحماية مسلحة من قوات حفظ السلام الأممية، وفي 30 أوت 1999، قامت (UNAMET) بتنظيم استفتاء بلغت نسبة المشاركة فيه 98 %، صوت منها 79.5 % لصالح الاستقلال،¹ وبعد التصويت مباشرة، بدأت الميليشيات الموالية لإندونيسيا بدعم من الجيش الإندونيسي حملة وطنية من القتل والتدمير المُنهَج ، أدت إلى مقتل بين 1200 إلى 1500 شخص، وفقدان ما يصل إلى 85% من البنية التحتية،² ونزوح أكثر من ثلثي السكان.³

على إثر هذه الأحداث المأساوية، وإستياء المجتمع الدولي، وافقت إندونيسيا على نشر قوة تدخل دولية، وفي 15 سبتمبر 1999، أنشأ مجلس الأمن وفق لقراره رقم 1264، القوة الدولية متعددة الجنسيات في تيمور الشرقية، (INTERFET)، استطاعت خلال أسابيع أن تُسيطر على العنف، غير أن الوضع كان في تدهور تام للهياكل والمؤسسات المدنية، بسبب غياب إدارة مدنية فعالة.⁴

ولمعالجة هذا الوضع، والبدء في عملية إعادة بناء الدولة التيمورية وبنيتها التحتية، أنشأ مجلس الأمن وفقا لقراره 1272، إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (UNTAET)، وكلفها بالعديد من الأنشطة، مثل توفير الأمن والمحافظة على القانون والنظام، والمساعدة في تطوير الخدمات المدنية والاجتماعية، إلا أن هدفها الرئيسي حُدد ببناء الدولة التيمورية ومؤسساتها السياسية، وعلى نحو غير

¹ Aurel Croissant, "The Perils and Promises of Democratization through United Nations Transitional Authority – Lessons from Cambodia and East Timor", *Democratization* 15, (2008), 654.

² James and Wassel, *Hybrid Peacebuilding in Hybrid Communities*, 183.

³ Aurel Croissant, *The Perils and Promises of Democratization*, 654.

⁴ Ramon Blanco, "The UN peacebuilding process: an analysis of its shortcomings in Timor-Leste", *Bras. Polít.* 58 (2015), 47

مسيوق، مُنحت (UNTAET) المسؤولية الشاملة عن إدارة تيمور الشرقية، وحوّل لها صلاحية ممارسة كافة السلطات التشريعية والتنفيذية، بما في ذلك إقامة العدل¹.

فحص دور الأمم المتحدة في بناء السلام في تيمور الشرقية

مؤشر نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

منذ وجود أول بعثة في تيمور الشرقية، أُثيرت مسألة نزع سلاح المقاتلين السابقين في القوات المسلحة الوطنية لتحرير تيمور (FALINTIL)، تقدمت حينها بعثة (UNAMET) بطلب إلى الحكومة الإندونيسية يتعلق بنزع سلاح الميليشيات الراغبة في الاندماج (الطوعي)، رفضت إندونيسيا هذا الطلب، مشترطة أن يتم أولاً نزع سلاح المقاتلين السابقين لـ (FALINTIL)، ومن جانب واحد، وافق زانانا جوسماو، بصفته زعيم (FALINTIL)، على ذلك وقام بتجميع المقاتلين السابقين في 12 أوت 1999² إن غياب تفويض واضح يتعلق بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، صعب من مأمورية القوة الدولية (INTERFET)، ولم تتمكن من حل المشاكل القائمة بين الحكومة الإندونيسية و قيادة (FALINTIL) بخصوص نزع السلاح الطوعي، كما افتقرت القوة الدولية لسلطة مراقبة تنفيذ نزع السلاح، على كلا الجانبين.

إنّ جهود القوة الدولية (INTERFET) فشلت في نزع سلاح مقاتلي (FALINTIL) بسبب معارضة قادة هذه الأخيرة، بحجة أنهم ليسوا جماعة مسلحة (ميليشيا) بل مقاتلون لهم قاعدة شعبية، وفي الأخير، سمحت القوة الدولية لـ (FALINTIL) الاحتفاظ بأسلحتهم³ وعلى إثرها، تمت عملية (DDR)، من خلال إدماج عناصر في قوات مسلحة جديدة، ويُنزع سلاح البقية ليُعاد إدماجهم في الحياة المدنية.

إنشاء القوات المسلحة لتيمور الشرقية (F-FDTL)

في سنة 2000، اعتمدت (UNTAET) على دراسة تقدمت بها King's College London، تضمنت توصية بإنشاء قوات مسلحة تدافع عن تيمور الشرقية (F-FDTL)، فقامت (UNTAET) بمنح القائد السابق لـ (FALINTIL) "تاور ماتان روك"، Taur Matan Ruak التفويض الكامل من أجل تجنيد هذه القوات⁴، ومن دون تصور واضح للدور الذي ستقوم به (F-FDTL)، بدأت عملية التجنيد سنة

¹ Ibid.

² Sugito Sugito and Muhammad Zahrul Anam, "the United nations mission in disarmament, demobilization and reintegration in the democratic republic of timor-leste: a failed case or a problematic case?", *UNISCI Journal*, 58,(2022),131.

³ Ibid,

⁴ Lesson Report, Security Sector Reform (SSR) and Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR), *Peacekeeping and Stability Operations Institute*,(2019),3.

2001¹، انضم في فيفري 2001، حوالي 650 من أعضاء (FALINTIL) إلى القوات المسلحة الجديدة.

2

أثارت عملية التجنيد انتقادات شديدة من المراقبين السياسيين بسبب تجاهلها خطوات مهمة في عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، مثل الفحص الشامل للمجندين، و التحقق من جرائمهم في الماضي، وكذلك بسبب إحياء العملية في تفضيل و اختيار الرجال من المقاطعات الشرقية، المنتميين سابقا لـ (FALINTIL)، وتهميش النساء اللاوتى ناضلن في (FALINTIL)، وفي غيرها من جماعات المقاومة من إجراءات (DDR)، على الرغم من الدور الحاسم الذي لعبه أثناء مرحلة الاستقلال.³

نزع السلاح و إعادة الإدماج

بخصوص المقاتلون السابقون في (FALINTIL)، الذين لم يرغبوا في الانضمام إلى قوات (F-FDTL) والمقدر عددهم بـ 1308، فتمت عملية (DDR) الخاصة بهم، وفقا لبرنامجين اثنين، الأول، أشرفت عليه المنظمة الدولية للهجرة (IOM)، وهو برنامج خاص بالعناصر السابقين في قوات (FALINTIL) لمساعدتهم في عملية الإدماج (FRAP)،⁴ استمر العمل بهذا البرنامج إلى غاية ديسمبر 2001، وقد تم اعتباره ناجحا، بسبب استعادة غالبية المشاركين من التدريب، وعوائد مالية، وتوجهوا إلى حياتهم المدنية، أما البرنامج الثاني، فكان تحت إشراف الأمم المتحدة الإنمائي، ويتمويل من دولة اليابان، وهو برنامج الإنعاش والعمالة والاستقرار للمحاربين القدماء والمجتمعات المحلية في تيمور الشرقية (RESPECT)، خلص تقييم مستقل لهذا البرنامج، على نجاحه إلى حد كبير في تحقيق أهدافه، لاسيما في إعادة الإدماج الاجتماعي والاقتصادي للمسرحين من (FALINTIL)، كما أسهم في تحقيق الأمن والاستقرار.⁶

مؤشر إصلاح القطاع الأمني:

إنشاء الشرطة الوطنية لتيمور الشرقية، (PNTL):

في 10 أوت 2001، تم إنشاء دائرة شرطة تيمور الشرقية (ETPS)، طبقا للائحة (22/2001)، التي أصدرتها (UNTAET)، غير أنّ شرطة الأمم المتحدة (UNPOL) قامت بإجراءات استباقية لما رأته من

¹ Deniz Kocak, "Security sector reconstruction in a post-conflict country: Lessons from Timor-Leste", *SFB-Governance Working Paper Series*,.10

² Ibid.

³ Lesson Report, "Security Sector Reform (SSR) and Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR), Peacekeeping and Stability", *Operations Institute*,(2019),04.

⁴ Sugito , Zahrul Anam, the United nations mission in disarmament, demobilization and reintegration,131.

⁵ Deniz Kocak, Security sector reconstruction in a post-conflict country: Lessons from Timor-Leste10.

⁶ Sugito,Zahrul Anam, the United nations mission in disarmament, demobilization and reintegration,131-137.

ضرورة ، فبدأت عمليات انتقاء المُجندين سنة 2000، وعمدت في انتقائها على تجنيد عناصر كانوا قد خدموا في قوات الشرطة الإندونيسية (POLRI) أثناء الاحتلال الإندونيسي لتيمور، دون مراعاة تداعيات هذا القرار على الوضع العام، فقد اعتمدت الأمم المتحدة على خبرتهم المهنية، ووضعتهم في مناصب عليا في جهاز الشرطة الجديد.¹

خلال عملية إصلاح القطاع الأمني ، وظفتُ الأمم المتحدة ثُنائيةً أضرتُ بفعالية القطاع الأمني، إنَّ إدراج ضباط سابقون عملوا في (POLRI) ضمن جهاز الشرطة الجديد، كان له تأثير سلبي، أين برزت صراعات بين هؤلاء الضباط وغيرهم من المجندين المنتمين سابقا إلى حركات المقاومة أو الذين عانوا من قمع قوات الجيش والشرطة الإندونيسية أثناء فترة الاحتلال.²

وفي المقابل، تشكلت قوة (F-FDTL) بشكل رئيسي من المقاتلين السابقين في (FALINTIL)، مما خلق تنافس حاد داخل الأجهزة الأمنية بين القوات الوطنية المسلحة وقوات الشرطة الوطنية، وما عزز من هذا الانقسام هي التركيبة السكانية للمجندين، ففي البداية، كان معظم عناصر الشرطة من المقاطعات الغربية لتيمور الشرقية، في حين غالبية أفراد القوات المسلحة كانوا من المقاطعات الشرقية.³

الأزمة الأمنية سنة 2006، وتداعياتها على القطاع الأمني

في سنة 2005، وضمن تصور الأمم المتحدة ما حققته من استقرار شامل في تيمور الشرقية، قررت تخفيض تواجدها، ليقصر دور مكتب الأمم المتحدة UNOTIL على المهام الاستشارية والتدريبية للإدارة التيمورية والشرطة الوطنية⁴، غير أنَّ البلاد واجهت انهيارا في قطاعها الأمني، عندما قام مجموعة من الجنود المفصولين باحتجاجات في 28 أبريل 2006، بسبب مطالبهم التي قدموها إلى الحكومة، تحوّل هذا الاحتجاج إلى سلسلة من المواجهات بين الشرطة والجيش، أثارت هذه المواجهات صراعا طائفا واسع النطاق.⁵

وعلى ضوء هذه الأحداث، لم تكن إدارة تيمور الشرقية قادرة على فرض النظام، ما استوجب شهر ماي، تدخل القوة الدولية لتحقيق الاستقرار (ASTUTE) بقيادة استراليا لإنهاء العنف، وفي أوت 2006، أنشأ مجلس الأمن بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور الشرقية (UNMIT) طبقا لقراره رقم 1704، وكلفها بإعادة بناء وإصلاح مؤسسات قطاع الأمن، وإعادة تأهيل الشرطة الوطنية والإشراف عليها، وذلك

¹ Deniz Kocak, Security sector reconstruction in a post-conflict country ,8.

² Ibid,9.

³ Ibid.

⁴ Ibid,12.

⁵ James , Wassel, Hybrid Peacebuilding in Hybrid Communities, 185.

بالتنسيق مع مكتب (UNPOL). على إثر المهام المذكورة، قامت بعثة (UNMIT)، بنشر 1600 ضابط من شرطة الأمم المتحدة للحفاظ على الأمن وتدريب قوة الشرطة المحلية.¹

في فيفري 2008، وكرد فعل على محاولة اغتيال الرئيس ورئيس وزرائه، أعلن مجلس الوزراء حالة الطوارئ، وتشكيل قيادة مشتركة تتكون من القوات المسلحة التيمورية والشرطة الوطنية، على الرغم من أن هذه الأخيرة كانت تحت إشراف وسلطة شرطة الأمم المتحدة، التي فقدت شرعيتها وساعت علاقتها بينها وبين قوات الأمن المحلية.²

إن اندماج الأجهزة الأمنية ليس دليلاً على السيادة الوطنية التيمورية على قطاع الأمن فحسب، فوفقاً "لويلسون" Wilson يمكن تفسيره أيضاً على أنه ضربة للنموذج الغربي للحكومة الأمنية، كما أنه منذ سنة 2006، ومع إنشاء القيادة المشتركة، أصبحت مختلف الفواعل المحلية في تيمور الشرقية من الإدارة والمؤسسات الأمنية، تحاول تجنب عمليات الإصلاح التي تقودها الأمم المتحدة.³

مؤشر إجراء الانتخابات وبناء المؤسسات

عند مباشرة بعثة (UNTAET) عملها، أنشأت المجلس الاستشاري الوطني، وهو هيئة شبه تشريعية، تحولت فيما بعد إلى المجلس الوطني، وبعد سنتين من المشاورات الشعبية بخصوص الاستقلال، توجه في 30 أوت 2001، أزيد من 91% من الناخبين إلى صناديق الاقتراع لانتخاب هيئة تأسيسية تُشرف على صياغة دستور جديد، ووضع الإطار العام للانتخابات التي تنقلهم إلى الاستقلال الكامل.⁴ وبتوجيه دولي، وقعت الجمعية التأسيسية أول دستور لتيمور الشرقية، دخل حيز التنفيذ في مارس 2002، وفي الشهر الموالي، أُجريت الانتخابات الرئاسية اختار فيها الناخبين زانانا جوسماو، كأول رئيس للبلاد، وأصبحت تيمور الشرقية دولة مستقلة في 20 ماي 2002.⁵

بدأت إدارة الأمم المتحدة (UNTAET) بسرعة عملية تشكيل حكومة فعالة لتيمور الشرقية، فقد مُنح الممثل الخاص للأمين العام سلطات استثنائية للتشريع، وسنّ قوانين ولوائح جديدة أو إلغاء التي هي حيز التنفيذ، الأمر الذي استغله المبعوث وقام بإنشاء سلطات مالية مركزية، ومحاكم ونظام شرطة، وقواعد تنظم المرور، وفي ظل الإدارة الأممية، تمت استعادة سيادة القانون إلى حد كبير، أعيد بناء الطرق

¹ Deniz Kocak, Security sector reconstruction in a post-conflict, 12.

² Ibid 14.

³ Ibid, 15.

⁴ وثيقة أساسية تشكل جزءاً من تقارير الدول الأطراف: تيمور - ليشتي، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، 2007، 14.

⁵ Roland Paris, At wars end, 219.

والمدارس، وإنشاء نظم صحية، وقامت بتدريب وإعداد التيموريين الشرقيين لتوليهم التدريجي لمناصب المسؤولية داخل الإدارات.¹

كما أن الانتخابات الرئاسية التي جرت سنة 2002، كانت منظمة بشكل جيد وسلمية، علق "خوسيه راموس هورتا" Jose Ramos-Horta، الحائز على جائزة نوبل للسلام، بعد الانتخابات الرئاسية، أن بعثة (UNTAET) كانت إنجازا هائلا ومثيرا.²

في ذات السياق، كانت الانتخابات الرئاسية والبرلمانية سنة 2007، سلمية بالرغم ما سبقها من أحداث سنة 2006، (تم الإشارة إليها في مؤشر إصلاح القطاع الأمني)، فإن أهم جانب في هذه الانتخابات، أنها أسفرت عن تغيير في الحكومة، وهو دليل إيجابي على وجود مؤسسات ديمقراطية فاعلة.³

ونفس الأمر ينسحب على الانتخابات البرلمانية الرئاسية سنة 2012، ومع ذلك، حرصت بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور الشرقية على ممارسة ولايتها إلى غاية أداء الرئيس الجديد لليمين الرئاسي، في 31 ديسمبر 2012⁴

¹ Ibid,20.

² Ibid.

³ Aurel Croissant, The Perils and Promises of Democratization through United Nations Transitional ,663

⁴ Ramon Blanco, The UN peacebuilding process,49.

المبحث الثاني : مقايسة بناء السلام الأممي في أوروبا

المطلب الأول: دراسة حالة كوسوفو

1- الموقع الجغرافي:

تقع كوسوفو في الجزء الجنوبي فيما تبقى من يوغوسلافيا* ، يحدّها من الشمال والشرق صربيا، ومن الغرب الجبل الأسود وألبانيا، ومن الجنوب مقدونيا.¹

الخريطة رقم 03: خريطة إقليم كوسوفو .



2- السيّاق العام للنزاع:

في سنة 1945، أعلن الجنرال الشيوعي " تيتو " TITO توحيد يوغوسلافيا، وقيام جمهورية "يوغوسلافيا الاتحادية الشعبية"، التي تتكون من ست (06) جمهوريات. وبحلول سنة 1974 أصدر دستورا جديدا مَنح فيه إقليم كوسوفو استقلالا تاما، غير أنّ وضع كوسوفو تأزم خلال حكم الرئيس "ميلوزوفيتش" Milosevic الذي جرّد الإقليم من الاستقلال سنة 1989، ممّا نتج عن ذلك معارضة قوية من طرف ألبان

* الدول التي كانت تُشكّل يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية هي: كرواتيا، وسلوفينيا، ومقدونيا، والبوسنة والهرسك، والجبل الأسود، وصربيا، وإقليم كوسوفو بحكم ذاتي واسع النطاق. في سنة 2003، وبعد اعتماد الميثاق الدستوري لصربيا والجبل الأسود من قبل جمعية جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، تم تغيير الاسم الرسمي "الجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية" إلى دولتي صربيا والجبل الأسود.

¹ منصر ، التدخل العسكري الانساني في ظل الأحادية القطبية، 177.

كوسوفو الذين أعلنوا استقلال كوسوفو شهر جويلية من سنة 1990 بزعامة "إبراهيم روقوفا" Ibrahim Rugova، وفي مقابل ذلك، إنتهجت الحكومة الصربية العديد من الإجراءات والسياسات التمييزية ضد ألبان كوسوفو.¹

وعلى الرغم من الجهود السلمية التي سعى من خلالها الزعيم الكوسوفي إبراهيم روقوفا حل مشكلة الإقليم ضمن إطار اتفاقية دايتون 1995-التي أنهت الحرب في البوسنة والهرسك-إلا أنه فشل بسبب معارضة الصرب إدراج قضية كوسوفو في جدول أعمال المؤتمر، وكذا الموقف السلبي لإدارة الرئيس الأمريكي "بيل كلينتون" Bill Clinton وعدم فعاليتها، وعلى إثر ذلك، تنامي النزاع بين الحكومة الصربية، والمقاومة المسلحة لجيش تحرير كوسوفو (K.S.L) مما استوجب تدخل مجموعة الاتصال الدولية* ودعوتها أطراف النزاع (الحكومة الصربية- ممثلي الأغلبية الألبانية) إلى الحوار، ومباشرة مفاوضات السلام في رامبوليه، بالقرب من العاصمة الفرنسية، باريس.²

في ذات السياق، وما شهده النزاع من تصعيد وتدهور للوضع الأمني، أصدر مجلس الأمن بتاريخ 31 مارس 1998، قرارا أيد فيه جهود مجموعة الاتصال الدولية الرامية إلى تحقيق التسوية السلمية، ومستنكرا الأعمال العدائية التي يقوم بها الطرفان، غير أنّ الحدث المفصلي الذي أثار في ديناميات حل النزاع، هو فشل الجولة الثانية من مفاوضات رامبوليه وتوقفها في 19 مارس 1999، وكنتيجة لذلك، تدخلت منظمة حلف الشمال الأطلسي (NATO) عسكريا لمدة 79 يوما، دون تفويض مسبق من مجلس الأمن الذي أصدر قراره (1244) متأخرا في 10 جوان 1999³، مؤيدا هذا التدخل ومُقرا فيه إنشاء وجود مدني وأمني دوليين في إقليم كوسوفو.

إنّ حالة الإقليم بعد نهاية النزاع كانت جد مأساوية، بسبب الوضع الأمني غير المستقر، تُشير الإحصائيات إلى أن عدد السكان بلغ 1.7 مليون نسمة، لجأ منهم 800.000 إلى الدول المجاورة، في حين نزح 500.000 مواطن إلى المدن الداخلية.⁴

¹ نفس المرجع، 179-187.

* تتكون مجموعة الاتصال الدولية من ست دول (الولايات المتحدة الأمريكية، وروسيا، وألمانيا، وإيطاليا، وفرنسا، والمملكة المتحدة البريطانية).

² نفس المرجع.

³ نفس المرجع.

⁴ Jürgen Friedrich، UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty Max Planck Yearbook of United Nations Law, 9, (2005). 232.

3- جهود الأمم المتحدة في بناء السلام في كوسوفو:

ارتبط إنخراط الأمم المتحدة في كوسوفو، بشكل وثيق بقرار مجلس الأمن رقم 1244، الذي أسس للاستراتيجية العامة لإدارة الأزمة في هذا الإقليم، من خلال إنشائه القوة الدولية لكوسوفو (Kfor)، وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (UNMIK).

3-1 القوة الدولية لكوسوفو (Kfor)

توافقت رؤية معظم الفواعل المهمة بإقليم كوسوفو، على ضرورة وجود قوة أمنية دولية في الإقليم، ذكر هذا المقترح رسمياً لأول مرة في الإعلان الذي تمّ اعتماده عقب اجتماع وزراء خارجية الدول الثمانية** في 6 ماي 1999 ببطرسبرغ بروسيا، الذي حدّد المبادئ العامة التي من شأنها حل أزمة كوسوفو، مشيراً فيه إلى إنشاء كيان مدني وأمني دوليين في الإقليم.¹

واعتباراً لحصيلة التدخل العسكري الواسع لحلف الناتو، صادق البرلمان الصربي والحكومة الاتحادية ليوغوسلافيا في 03 جوان 1999، بالموافقة على مقترح الرئيس الفنلندي "أمارتي اهتساري" الداعي إلى نشر وجود مدني وعسكري في الإقليم، الأمر الذي أدى إلى توقيع الاتفاق العسكري-التقني (Military Technical Agreement) بين القوة الدولية في كوسوفو وحكومة يوغوسلافيا وجمهورية صربيا في 9 جوان 1999**، حيث منح هذا الاتفاق لـ (Kfor) سلطة اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية للحفاظ على بيئة آمنة لسكان الإقليم، وبعدها بيوم واحد، أصدر مجلس الأمن قراره رقم 1244، أقرّ فيه بنشر هذه القوات تحت رعاية الأمم المتحدة، وحدّد مسؤولياتها في البند 9 منه، وأهمها:

- منع تجدد الأعمال العدائية؛
- الحفاظ على وقف إطلاق النار؛
- ضمان انسحاب القوات العسكرية وشبه العسكرية والشرطة التابعة للجمهورية الاتحادية وجمهورية صربيا من كوسوفو وعدم عودتها؛

**مجموعة الدول الثمانية (G8)، هو منتدى اقتصادي يضم أهم الدول الصناعية في العالم، وهي (الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة البريطانية وفرنسا وألمانيا وإيطاليا وكندا واليابان وروسيا)، في سنة 2014، تم تعليق عضوية روسيا بسبب الأزمة الأوكرانية، وأصبحت تُعرف بمجموعة السبع (G7)

¹ نصيرة مهيرة، "عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو: الدور وتحديات الاستمرار"، صوت القانون، 09 (2022)، 493.

** الغريب في الأمر، أنّ القوة الدولية في كوسوفو كانت طرفاً في توقيع الاتفاق قبل إنشائها، ولمعرفة أكثر حول نص الاتفاق، يمكن الاطلاع على الرابط الآتي: <https://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>، أطلع عليه 10 أوت 2023.

- تهيئة بيئة آمنة تضمن عودة اللاجئين والمشردين؛
- تجريد جيش تحرير كوسوفو وغيره من الجماعات الألبانية الكوسوفية من السلاح؛
- الإشراف على إزالة الألغام.¹

2-3 بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (UNMIK)

كما أشرنا سابقا إلى تصور مختلف الفواعل، القاضي بضرورة إنشاء كيانات (مدني وأمني) في الإقليم، تُرجم هذا التصور من خلال قرار مجلس الأمن رقم 1244، الذي أنشأ بعثة للأمم المتحدة من أجل إدارة مؤقتة في كوسوفو (UNMIK)، حيث حددت المادة الحادية عشر منه، المسؤوليات الرئيسية لمهامها وهي على النحو الآتي:

- تعزيز إقامة دعائم استقلال ذاتي كبير القدر وحكم ذاتي في كوسوفو؛
- تنظيم المؤسسات الانتقالية للحكم الذاتي الديمقراطي الاستقلالي ريثما يتوصل إلى تسوية سياسية، بما في ذلك إجراء انتخابات، والإشراف على تطور تلك المؤسسات الانتقالية؛
- القيام بنقل مسؤولياتها الإدارية، فور إنشاء هذه المؤسسات، مع القيام بمراقبة ودعم ترسيخ المؤسسات الانتقالية المحلية وأنشطة بناء السلام الأخرى في كوسوفو؛
- الإشراف في مرحلة نهائية، على نقل السلطة من مؤسسات كوسوفو الانتقالية إلى مؤسسات منشأة بموجب تسوية سياسية؛
- حفظ القانون والنظام المدنيين، بما فيه إنشاء قوات شرطة محلية، وفي الأثناء يتحقق ذلك بنشر أفراد شرطة دوليين للخدمة في كوسوفو
- حماية حقوق الانسان وتعزيزها؛
- ضمان عودة جميع اللاجئين والمشردين إلى ديارهم في كوسوفو عودة آمنة لا تعترضها معوقات.¹

1-2-3 الهيكل العام للبعثة

بناءً على الفقرة العاشرة من القرار 1244، قدّم الأمين العام في 12 جوان 1999، تقريراً إلى مجلس الأمن يتضمن مفهوماً تنفيذياً أولياً للتنظيم العام لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو

¹ قرار مجلس الأمن رقم (S/RES/1244)، المؤرخ في 10 جوان 1999، 04. ولمعرفة أكثر حول مهام الوجود الأمني الدولي، يمكن الاطلاع على البند التاسع من القرار.

(الهيكل العام للبعثة). مُوضَّحًا فيه أنّ رئاسة البعثة سيتولاها الممثل الخاص * للأمين العام، وله مُطلق السلطة في إدارة البعثة وتنسيق مختلف الأنشطة سواء تلك التي تقوم بها وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات الدولية.

ضمن ذات الإطار، تمّ إنشاء أربعة عناصر (ركائز) تُشكّل هيكل البعثة، يُديرهم نواب يساعدون رئيس البعثة، ومن أجل فعاليتها -البعثة- ونجاحها في الميدان، أُسدي إدارة كل عنصر من هذه العناصر إلى وكالة من وكالات الأمم المتحدة أو إلى منظمة دولية، حسب كفاءتها في ذلك المجال وريادتها فيه، حيث تضطلع كل هيئة بالمهام المنوطة بها، على النحو الآتي:

أ- الإدارة المدنية المؤقتة: الأمم المتحدة:

- الشرطة المدنية (الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة، الشرطة الخاصة، شرطة الحدود)؛
- الشؤون القضائية (المحاكم بأنواعها، الإدارة الجنائية، التوثيق القانوني)؛
- الشؤون المدنية (التخطيط والمالية، الصحة العامة، التعليم والثقافة، الخدمات الاجتماعية، الخدمة المدنية، المرافق العامة).

ب- الشؤون الإنسانية: مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)

- إعادة التوطين؛
- جهود الإغاثة؛
- الأعمال المتعلقة بالألغام.

ج- بناء المؤسسات: منظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE)

- بناء قدرات الموارد البشرية، في مجالات: (العدالة، والشرطة، والإدارة العامة)؛
- إقامة الديمقراطية والحكم السليم؛
- الرصد وبناء القدرات في مجال حقوق الإنسان؛
- إجراء الانتخابات ومراقبتها.

د- التعمير: الاتحاد الأوروبي: ¹(EU) (المأوى، النقل، المواصلات، المرافق، الزراعة..).

* الممثل الخاص، يُعيّنه الأمين العام بالتشاور مع مجلس الأمن.

¹ تقرير الأمين العام، رقم (S/1999/672)، المؤرخ في 12 جوان 1999، 05-01.

3-2-2 الاستراتيجية العامة للبعثة (خطة التنفيذ):

أشار الأمين العام في تقريره رقم 779 الصادر في 12 جويلية 1999، إلى الاستراتيجية العامة التي ستضبط عمل البعثة، فحسبه أنّ خطة التنفيذ ستمر بخمس (05) مراحل متكاملة، تهتم المرحلة الأولى بتعزيز سلطة البعثة وإنشاء هياكل مؤقتة، بينما حُصت المرحلة الثانية لإدارة الخدمات والمرافق العامة الاجتماعية وترسيخ سيادة القانون، أما المرحلة الثالثة فتتعلق بإنهاء الأعمال التحضيرية للانتخابات وإجرائها، وبخصوص المرحلة الرابعة، تقوم البعثة فيها بتأطير جهود الممثلين المنتخبين في تنظيم وإقامة المؤسسات المؤقتة للحكم الذاتي الديمقراطي المستقل ذاتيا، وآخر هاته المراحل، المرحلة الخامسة التي تُعنى بإيجاد تسوية نهائية، ومن ثم تتقلّ السلطة من مؤسسات كوسوفو الانتقالية إلى مؤسسات منشأة بموجب تسوية سياسية.¹

3-2-3 فحص دور بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في بناء السلام في كوسوفو

أ- الاتفاق العسكري- التقني (MTA):

لم يتم إنشاء (UNMIK) إلا بعد توقيع الاتفاق العسكري-التقني بين قوة الأمن الدولية وحكومي جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وجمهورية صربيا، حيث أبرز ما كُلفت به (Kfor) هو تحقيق بيئة آمنة لكل سكان الإقليم، نصّ الاتفاق على أنّ تحرص هذه القوات على مراقبة وحماية حدود جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية في كوسوفو مع ألبانيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافيا السابقة** إلى غاية وصول بعثة الأمم المتحدة،² ولضمان تنفيذ مهامها، سُمح لقائد هذه القوات استخدام القوة العسكرية لحماية الوجود المدني الدولي دون إذن مسبق من مجلس الأمن.

إنّ هذا الاتفاق، يُؤطر عملية انسحاب قوات جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية من كوسوفو، كما يَمنعها من القيام بأي أعمال عدائية أو استفزازية.

¹ نفس المرجع.

** عقب استقلالها من يوغوسلافيا سنة 1991، كان هناك خلاف سياسي بين اليونان ومقدونيا حول تسميتها، واستمر هذا الخلاف إلى غاية سنة 2018، أين تم الاتفاق على تسميتها بجمهورية مقدونيا الشمالية.

² قرار مجلس الأمن رقم (S/RES/1244)، 03.

مؤشر نزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج

عندما تدخلت قوات (Kfor) في كوسوفو، كان هدفها تفكيك جيش تحرير كوسوفو وتجريده من السلاح، وهذا طبقاً للمادة 9 من قرار إنشائها (1244)،¹ غير أن قادة جيش تحرير كوسوفو تمكنوا من فرض أنفسهم كشريك في المفاوضات التي من خلالها التزموا بنزع السلاح مقابل الاعتراف بهم، وهذا ما تم تحقيقه، حين وقع ممثل قوة لـ (Kfor)، الجنرال "مايك جاكسون" Mike Jackson، والممثل الخاص للأمين العام "برنار كوشنر" Bernard Kouchner عن بعثة (UNMIK)، على الاتفاق في 20 جوان 1999، وأصبح هذا الاتفاق بداية العملية المشتركة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في كوسوفو،² غير أن نتيجة هذه العملية كانت على خلاف الهدف الأولي، فبدلاً من تفكيك جيش تحرير كوسوفو، منحهم الاتفاق شكلاً من أشكال إضفاء الطابع المؤسسي، فتنص المادة 25 من الاتفاق، على أن يتعهد جيش تحرير كوسوفو بتجريده من سمته العسكرية ونزع سلاحه، مقابل إعادة تشكيله كجيش واقتراح أعضاء منه للمشاركة في الإدارة وقوات الشرطة، ومع ذلك، كان الاتفاق ذو أهمية بالغة بالنسبة لسياسة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في كوسوفو، حيث بدأت مفاوضات وثيقة بين ممثلي جمهورية كوسوفو وقوة (Kfor) وبعثة (UNMIK)، أسفرت في سبتمبر 1999، عن اتفاق ثان، تم من خلاله تلبية مطلب المقاتلون السابقون، المتعلق بإنشاء فيلق حماية كوسوفو³، وتجنيد 50% من أعضاء جيش تحرير كوسوفو كأعضاء في قوة شرطة كوسوفو.⁴

بعد ذلك بثلاثة أشهر، انطلقت عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مع قادة جيش تحرير كوسوفو، وعند تشكيل فيلق حماية كوسوفو، تم الإعلان عن فتح 4552 منصب، تقدم لطلبه 26915 من المقاتلين السابقين، تم تجنيد منهم 4446، أي أن تشكيل الفيالق تكون من 97,67% من صفوف جيش تحرير كوسوفو.⁵

- مؤشر إصلاح القطاع الأمني:

عقب نهاية النزاع في كوسوفو سنة 1999، لم يكن لدى أي منظمة دولية باستثناء منظمة حلف شمال الأطلسي القدرة على التعامل مع بيئة ما بعد النزاع، واعتباراً لحالة الفراغ الذي يعيشه الإقليم من

¹ Nathalie Duclos. "the DDR in kosovo: collision and collusion among international administrators and combatants". *peacebuilding*,4(201) 4.

² Ibid,5-6.

³ Ibid,6.

⁴ Katy A. Crossley-Frolick, Oya Dursun-Ozkanca, Transitional Justice and Security Sector Reform: The Role of the EU and Other Multilateral Institutions in Building Kosovo's Police Force, *Conference Proceedings* (2011)13. <http://aei.pitt.edu/52664/1/DURSUN-OZKANCA.pdf>

⁵ Nathali., the DDR in kosovo,07.

غياب للسلطة، قامت لـ (KFOR) بأداء العديد من المهام المدنية، بما في ذلك واجبات الشرطة، والمهام المتعلقة بالأمن، ثم نُقلت هذه العناصر تدريجياً إلى بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، ثم إلى بعثة الاتحاد الأوروبي أو لسلطات كوسوفو.¹

إنّ تطوير قدرات الشرطة المحلية في كوسوفو كانت من أهم الأولويات لمرحلة ما بعد النزاع، ونظراً للصعوبات التي واجهتها بعثة (UNMIK) عند بداية انتشارها، تولت قوة لـ (KFOR) مسؤولية القيام بمهام الشرطة،² وطبقاً لتوصية الأمين العام للأمم المتحدة، تمّ زيادة عدد شرطة بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو من 3000 إلى 4718 ضابط بحلول أكتوبر 1999، ممّا جعلها أكبر قوة شرطة تُنشؤها على الإطلاق للأمم المتحدة، كما تمّ تدريجياً إدراج ضباط الشرطة المحليين حيث وصل عددهم إلى 3500، أي بمعدل 250 ضابط في الشهر.³

جدير بالذكر، أن الركيزتين الأولى بقيادة (UNMIK) والثالثة بقيادة (OSCE) قد تقاسمت مسؤولية خدمة الشرطة إلى غاية الإطلاق الرسمي لركيزة الشرطة والعدالة في 21 ماي 2001، أين أُعيد تنظيم شرطة (UNMIK) وإدارة الشؤون القضائية في هيكل واحد، وقد أقر الإطار الدستوري للحكم الذاتي المؤقت في كوسوفو بأهمية الرقابة الدولية، ومن ثمّ سمح بأن تكون شؤون العدالة والشرطة من اختصاص ومسؤولية الممثل الخاص للأمين العام فقط، تولت البعثة بعد سنة 2002، المسؤولية الأساسية للحفاظ على النظام وسيادة القانون، وخلالها قامت بوضع خطط لتجنيد وتدريب ضباط الشرطة المحليين. في ذات الإطار، وعند تنفيذ مهام الركيزة الأولى، أولت البعثة أهمية إلى إنشاء نظام قضائي و قوة شرطة متعددة الجنسيات، وبعد حلّها- الركيزة- في ماي 2006، أصبحت دائرة شرطة كوسوفو تحت سلطة مفوض الشرطة التابع لـ (UNMIK)، إضافة إلى تنسيق جهود هذه الأخيرة مع منظمة (OSCE) في تدريب أفراد دائرة شرطة كوسوفو.⁴

وفي سنة 2008، وبعدما أعلنت سلطات كوسوفو استقلالها من جانب واحد، وافق مجلس الأمن على تكليف بعثة الاتحاد الأوروبي المعنية بسيادة القانون (EULEX)، على القيام بمسؤوليات دعم الشرطة

¹ Katy A., -Ozkanca, Transitional Justice and Security Sector Reform:.,2-3.

² Ibid,12.

³ Security Council Report, profil report kosovo, 10 February 2006,5.

https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Profile%20Report%2010%20February%202006_Kosovo.pdf

⁴ Ibid,12-13.

والقضاء والجمارك، وبعد عقد من انتشار بعثة (EULEX) وعملها، سلمت بدورها مسؤولية هذه الوظائف لسلطات كوسوفو سنة 2018.¹

مؤشر إجراء الانتخابات وبناء المؤسسات:

تولت منظمة (OSCE) مسؤولية إنشاء المؤسسات و تنظيم والإشراف على الانتخابات، وحماية حقوق الإنسان، وتعزيز سيادة القانون،² في حين قامت (UNMIK) في إطار الركييزة الاولى بإنشاء إدارة مدنية من القاعدة، بدءاً من تحصيل الإيرادات إلى توفير الخدمات العمومية، وبما أنّ موظفي بعثة (UNMIK) في البداية كانوا دُوليين، فقد عملت على إنشاء مؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة في كوسوفو (PISG)، وفي فيفري سنة 2000، تم إنشاء الهيكل الإداري المؤقت المشترك (JIAS) لتقاسم وظائف الإدارة مع المسؤولين المحليين، وبحلول مارس سنة 2002، قامت بعثة (UNMIK) تدريجياً بنقل مسؤولية القرارات التنفيذية إلى الحكومة المحلية التي تم تشكيلها من قبل التحالف.³

وقصد إنشاء مؤسسات سياسية ديمقراطية، قامت منظمة (OSCE) بالتعاون مع الشرطة المدنية الدولية، و (UNHCR) و (Kfor)، بتنظيم انتخابات منتظمة على مستوى البلديات والبرلمان، ومنذ سنة 2004، ولجنة الانتخابات المركزية في كوسوفو تُشرف على إجراء انتخابات دورية للمجالس بمساعدة المنظمات الدولية.⁴

وبخصوص وضع إقليم كوسوفو، فإنّ الأمم المتحدة تبنت سياسة " تحديد المعايير * قبل تحديد المركز"، التي تقوم على ضمان تحقيق معايير معينة للحكم وحقوق الإنسان داخل كوسوفو قبل معالجة مسألة الوضع المستقبلي لكوسوفو، وهذا ما أيده مجلس الأمن في 10 ديسمبر 2003، وفي 31 مارس 2004، أصدرت بعثة (UNMIK) خطة تنفيذ مفصلة للوفاء بهذه المعايير، لكنها لاقت العديد من الانتقادات،⁵ تجدر الإشارة أنّ ولاية (UNMIK) لا زالت تمارس مهامها في إقليم كوسوفو.

¹ تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية، " تقييم مساهمة بعثة الامم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو في سيادة القانون"، 10 فيفري 2023، 3-4.

² Security Council Report, profil report kosovo,6.

³ Ibid,5.

⁴ Yeshe Choedon, "The United Nations Peacebuilding in Kosovo: The Issue of Coordination", *International Studies* 47(2010),48-49

* المعايير الثمانية التي يجب الوفاء بها، هي وجود مؤسسات ديمقراطية قادرة على أداء عملها، وسيادة القانون، وحرية الحركة، والعودة وإعادة الإندماج، والاقتصاد، وحقوق الملكية، والحوار مع بلغراد، وفيلق حماية كوسوفو

⁵ Security Council Report, profil report kosovo,07.

المطلب الثاني: دراسة حالة البوسنة والهرسك

أ- الموقع الجغرافي

تقع البوسنة والهرسك جنوب شرق أوروبا، يحدها من الشرق صربيا، ومن الشمال والغرب كرواتيا، ومن الجنوب يحدها كل من البحر الأدرياتيكي و الجبل الأسود.¹

الخريطة رقم 04: خريطة البوسنة والهرسك



المصدر: وليد دوزي، حرب البوسنة والهرسك 1992-1995: أسبابها، أطرافها ومآلها، مجلة القانون والتنمية، المجلد 4، العدد 2، جويلية 2023، 36.

ب- السياق العام للنزاع (1992-1995)

بعد قرون من حُكم الخِلافة العثمانية الإسلامية للبوسنة والهرسك*، خضعت هذه الأخيرة لحكم الإمبراطورية النمساوية-المجرية من سنة 1908 إلى غاية نهاية الحرب العالمية الأولى، ومن ثمّ بدأ

¹ وليد دوزي، "حرب البوسنة والهرسك 1992-1995: أسبابها، أطرافها ومآلها"، مجلة القانون والتنمية، 2، (2023)، 36-35

* في بداية التسعينات، كانت البوسنة والهرسك تتكون من ثلاث عرقيات رئيسية: (الصرب بنسبة 35%، المسلمين البوشناق 43%، والكروات 18%).

تشكّل يوغوسلافيا كمملكة للصرب والكروات والسلوفينيين. تم اعتماد اسم يوغوسلافيا أول مرة سنة 1929.¹

وبعد نهاية حقبة الحرب الباردة، أعلنت ثلاث دول استقلالها عن يوغوسلافيا الاتحادية سنة 1991، وهي كرواتيا، وسلوفينيا، ومقدونيا، ممّا دفع بجيش يوغوسلافيا الاتحادية تحت قيادة الصرب إلى محاربة الجمهوريات المنفصلة سعياً لاسترجاعها،² وضمن هذه الموجة الانفصالية، طالب كذلك مُمثلو حزب العمل الديمقراطي -الإسلامي- والاتحاد الديمقراطي الكرواتي من البرلمان البوسني بحقهم في الانفصال من يوغوسلافيا، المُضمّن في "إعلان السيادة" الذي تقدموا به يوم 15 أكتوبر 1991. وكرّد على هذا الإعلان، تحدّى زعيم صرب البوسنة "رادوفان كاراديتش" النواب البرلمانين ببيان استثنائي اعتبر فيه الإقدام على هذه الخطوة بمثابة "طريق إلى الجحيم"، مُهددا بالقضاء كلياً على الأمة الإسلامية³، وعلى إثر ذلك، تمّ تأسيس برلمان للأمة الصربية في البوسنة يوم 26 أكتوبر 1991، أعلن من خلاله عن تنظيم استفتاء تقرير المصير يوم 10 نوفمبر 1991، صوت ثوابه عن رفضهم الانفصال عن يوغوسلافيا بالأغلبية الساحقة.⁴

ومن جهة أخرى، أجرت الحكومة البوسنية استفتاءً حول الاستقلال يومي 29 فيفري و 1 مارس 1992، صوت فيه المسلمون والكروات بأغلبية ساحقة لصالح الاستقلال (من بين 63% من الناخبين الذين شاركوا، صوت 99.4% لصالح الاستقلال) مع مقاطعة كلية لهذا الاستفتاء من طرف صرب البوسنة.

وفي 27 مارس 1992، أعلنت الحكومة البوسنية والرئاسة الجماعية بقيادة "عزت بيغوفيتش" عن استقلال دولة البوسنة والهرسك، وقد أعترف بها رسمياً من طرف المفوضية الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، وأصبحت العضو الثاني والخمسين (52) في مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي، وفي 22 ماي، تم قبول عضويتها في منظمة الأمم المتحدة.⁵

عقب إعلان الاستقلال مباشرة، اندلعت صدامات في العاصمة البوسنية سراييفو بين الحكومة والميليشيات الصربية، ولمواجهتها أمر عزت بيغوفيتش في 4 أبريل 1992 بتعبئة جميع القوات، ممّا

¹ Magnus Bjarnason, *The War and War-Games in Bosnia and Herzegovina from 1992 to 1995 The main events, disagreements and arguments, resulting in a "de facto" divided country*, 2001, 11-14.

² سامان نوح، دروس وعبر من سنوات الحرب وإعادة السلم في البوسنة والهرسك، (بغداد: مطبعة هاولاتي، 2018)، 16.

³ r. craig nation, report : "war in the balkans, 1991-2002, in chapter 4 :the land of hate: bosnia herzegovina, 1992-95", Strategic Studies Institute, US Army War College, (2003), 151.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid, 153.

دفع بالحزب الديمقراطي الصربي لدعوة صرب البوسنة لإخلاء المدينة، وبعد ذلك بيومين، تم قصف سراييفو من مواقع المدفعية الصربية.¹

وعلى شاكلة "كرايينا" krajina (1991-1995) التي أنشأها صرب الكروات، كجمهورية مستقلة داخل كرواتيا خلال حربها الانفصالية،² أعلن البرلمان الصربي في 7 أبريل 1992، عن استقلال جمهورية البوسنة والهرسك الصربية، التي أعيدت تسميتها بجمهورية الصرب، "صربسكا" Srpska.³ فقد كان هدف الصربيين وطموحهم هو إنشاء "صربيا العظمى" التي تتكون من صربيا والجبل الأسود وجميع المناطق التي يسكنها الصرب في كرواتيا والبوسنة.⁴

في المقابل، كان موقف الاتحاد الديمقراطي الكرواتي داعما لحكومة سراييفو، وقد تجلى ذلك بوضوح من خلال إقرار كرواتيا الدبلوماسي بدولة البوسنة والهرسك، غير أنها في الوقت نفسه سعت إلى تعزيز الحكم الذاتي للهرسك، وهذا ما تم تجسيده في 3 جويلية 1992، عندما أعلنت الهرسك نفسها دولة مستقلة عن البوسنة،⁵ واستعدادها للانضمام والاتحاد مع كرواتيا، الأمر الذي أدى إلى اندلاع نزاع ثانٍ في البوسنة بين الكروات والبوشناق -المسلمين- وقد دامت الحرب بينهما إلى غاية توقيع اتفاقية واشنطن في مارس 1994، التي أنهت الحرب بينهما وبموجبها تم إنشاء فيدرالية تضم الطرفين.⁶

وعلى النقيض من ذلك، صعد صرب البوسنة من استخدامهم للعنف، وكان ذروة ذلك، يوم 11 جويلية 1995، حين ارتكبوا إبادة جماعية في مدينة "سربرينيشتا"، راح ضحيتها 8000 مسلم بوسني، وُصفت على أنها أسوأ مذبحه شهدتها أوروبا منذ الحرب العالمية الثانية،⁷ وعلى إثرها، وجّهت قوات الولايات المتحدة الأمريكية ضربات جوية ضد صرب البوسنة، ما أثر ذلك في مسار تسوية النزاع، الذي كان في هذه المرحلة يعرف نوعا من التكافؤ بين الطرفين في أرض المعركة، الأمر الذي أدى إلى وقف إطلاق النار في 10 أكتوبر 1995، ودخول الأطراف المتنازعة شهر نوفمبر في مفاوضات أفضت إلى توقيع اتفاق دايتون الذي أنهى حربا أهلية خلفت أزيد من 100 ألف قتيل، وأدت إلى تهجير أكثر من مليون شخص.⁸

¹ Ibid,

² Magnus Bjarnason, *The War and War-Games in Bosnia and Herzegovina*, 17.

³ r.craig nation, report : war in the balkans, 1991-2002 ,154.

⁴ Berit Bliesemann de Guevara, "States of Conflict A case study on peace-building in Bosnia and Herzegovina", *Institute for Public Policy Research*, (2009), 8

⁵ r.craig nation, report : war in the balkans, 1991-2002 ,154.

⁶ Berit Bliesemann de Guevara, *States of Conflict A case study on peace-building in Bosnia and Herzegovina*, 8.

⁷ وليد دوزي، حرب البوسنة والهرسك 1992-1995، 42.

⁸ نفس المرجع، 43.

انخراط الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك في بناء السلام اتفاق دايتون للسلام (1995)

بعدما تم التوصل لنهاية القتال في 11 أكتوبر 1995، الذي سمح ببدء مفاوضات السلام في دايتون، باشرت قوة الحماية التابعة للأمم المتحدة (UNPROFOR) مراقبة وقف إطلاق النار إلى غاية 20 ديسمبر 1995، وخلال يومي 8 و9 ديسمبر، إنعقد مؤتمر تنفيذ السلام في لندن، الذي من خلاله عُين الممثل السامي لتنفيذ اتفاق السلام في البوسنة والهرسك، في 14 ديسمبر 1995، تم التوقيع على اتفاق السلام في باريس من قبل جمهورية البوسنة والهرسك وجمهورية كرواتيا وجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية وأطراف أخرى.

عند التوقيع على الاتفاقية، تعهدت الدول الثلاث بالتزام واسع النطاق يتضمن إدارة علاقاتها وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، والاحترام الكامل للمساواة في السيادة، وتسوية النزاعات بالوسائل السلمية، والامتناع عن أي إجراء يهدد السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي للبوسنة والهرسك أو أي دولة أخرى، وقد غطت الاتفاقية بملاحقها الأحد عشر مجموعة واسعة من القضايا.¹

بموجب الفصل السابع من الميثاق، وطبقاً للقرار رقم 1031، أنشأ مجلس الأمن في 15 ديسمبر 1995، قوة التنفيذ متعددة الجنسيات (IFOR) تحت قيادة منظمة حلف الشمال الأطلسي، لتنفيذ الجوانب العسكرية التي نص عليها اتفاق دايتون للسلام، وكلف العديد من المؤسسات الدولية الأخرى بتنفيذ الجوانب المدنية. من جهة أخرى، وبناءً على ما نص عليه الملحق رقم 11 من اتفاق السلام، المتعلق بإنشاء قوة شرطة دولية، طلب مجلس الأمن من الأمم المتحدة وفقاً لقراره رقم 1035، إنشاء بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك، (UNMIBH)، تضم قوة عمل الشرطة الدولية، (IPTF) ومكتب للشؤون المدنية.² وفي 20 ديسمبر 1995، استلمت (IFOR) مهمتها، من قوة الأمم المتحدة للحماية (UNPROFOR) المنتهية ولايتها.

كُلفت بعثة (UNMIBH) بالمساهمة في إرساء سيادة القانون في البوسنة والهرسك من خلال المساعدة في إصلاح وإعادة هيكلة الشرطة المحلية، وتقييم أداء النظام القضائي، ورصد ومراجعة أداء الشرطة. ترأس البعثة الممثل الخاص للأمين العام ومنسق عمليات الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك،

¹ Bosnia and Herzegovina - UNMIBH – Background , <https://peacekeeping.un.org/ar/mission/past/unmibh/background.html>, 23 october 2023.

² thierry tardy, "United Nations mission in bosnia and herzegovina(UNMIBH)",in joachim a. koops and all, *the oxford handbook of united nations peacekeeping operations*, (united kingdom:, oxford university press, 2015),512.

وكانت (UNMIBH) تتشكل من العناصر الرئيسية التالية: قوة الشرطة الدولية، الوحدة الاستشارية للعدالة الجنائية، وحدة الشؤون المدنية، مكتب حقوق الإنسان، مكتب الشؤون العامة، والإدارة. وبحلول سنة 1998 أضافت البعثة برنامجاً لتقييم النظام القضائي.¹

مؤشر نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

لم يتضمن اتفاق دايتون استراتيجية تُرشد الفواعل المحلية والدولية وتُوجههم بخصوص نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، السبب في ذلك عدم اتفاق الأطراف المتحاربة حول المسائل الأمنية الحساسة المتعلقة بالتسريح خلال مفاوضات دايتون، وكذلك عدم امتلاك قوة (IFOR) خبرة في عمليات (DDR) التي تتجاوز بكثير المهام الأمنية العسكرية التقليدية، وهذا ما صرح به قائد قوة التنفيذ، الجنرال "مايكل روز" Michael Rose في بيان صدر له سنة 1996، بقوله: "أن القوة الدولية ستبذل كل جهودها للمساعدة في عملية التسريح، لكنها ليست أفضل منظمة تقوم بذلك".²

تمت عملية التسريح على مدار خمس سنوات، ووفقاً لثلاث مراحل رئيسية، المرحلة الأولى من سنة 1995-1996، والثانية 1997-1998؛ والثالثة 1999-2000، وعبر هذه المراحل تم تسريح 370 ألف من مجموع 400 ألف جندي سنة 1995.³

اقتصر دعم المجتمع الدولي لعملية التسريح إلى حد كبير على تمويل البنك الدولي، ففي منتصف سنة 1996، واستجابة لطلب الهيئات الحكومية، منحت وكالة التنمية الدولية لحكومة البوسنة والهرسك قرضاً بقيمة 7.5 مليون دولار، لتمويل مشروع "التسريح وإعادة الإدماج الطارئ للمساعدة في إعادة إدماج العمال النازحين، لاسيما فئة الجنود وإدماجهم في القوى العاملة المدنية".⁴

مؤشر إصلاح القطاع الأمني:

تم تكليف قوة الشرطة الدولية، التي تتكون من ألفين (2000) فرد، بضمان إصلاح قوات الشرطة البوسنية وفقاً للمعايير المعترف بها دولياً، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية⁵، فقامت بعثة (UNMIBH) سنة 2000، بوضع خطة تنفيذ لمدة سنتين، من خلال ستة برامج أساسية: إصلاح الشرطة، وإعادة هيكلة الشرطة، ونظام العدالة الجنائي، بناء المؤسسات والتعاون بين قوات

¹ Bosnia and Herzegovina - UNMIBH – Background .

² Jeremy King and all, "An unprecedented experiment: Security sector reform in Bosnia and Herzegovina", *SAFERWORLD*,(2002),10.

³ Ibid.11.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.,513

الشرطة ، التوعية العامة، والمشاركة في عمليات حفظ السلام. يحتوي كل برنامج من هذه البرامج على سلسلة من الإجراءات التي يتعين الالتزام قبل تسليم المسؤولية إلى السلطات المحلية.

في مجال إصلاح الشرطة، تمكنت (UNMIBH) من تحقيق جوانب مهمة، أبرزها تقليص الشرطة الدولية لعدد قوات الشرطة البوسنية، الذي تجاوز عددهم 44.000 شرطي في سنة 1996 - وهو رقم يُعادل ثلاثة أضعاف احتياجاتهم الحقيقية في حالة السلم - إلى 16.000 شرطي.

كما أنّ قوات الشرطة البوسنية كانت عبارة عن وحدات شبه عسكرية ذات العرق الواحد، تتوزع على ثلاثة هياكل، لذا حرصت البعثة على زيادة التمثيل العرقي والتوازن بين الجنسين داخل قوات الشرطة، فوفقاً للأمم المتحدة، فإنّ عودة الأقليات كان بفضل وجود شرطة متعددة الأعراق، حيث ارتفع عددهم من 41.000 سنة 1999 إلى أزيد من 92.000 في سنة¹ ومن خلال نوعية التدريب الذي تلقته شرطة البوسنة، وقصد استفادتهم من التعاون الدولي في مجال الشرطة وتحسين أدائهم، شاركت شرطة البوسنة في العديد من بعثات حفظ السلام الأممي، بدءاً بـتيمور الشرقية، وإثيوبيا وإريتريا، والكونغو..².

ولضمان استيفاء ضباط الشرطة للمعايير الدولية للنزاهة المهنية والشخصية، يتم التحقق من ماضيهم في زمن الحرب، والأداء المهني، وغيرها من التدابير، لذا أنشأت لهذا الغرض بنك بيانات شامل - سجل الشرطة المحلية - لتخزين المعلومات الأساسية عن جميع الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون.³ في ذات الإطار، وقصد رفع من تكوين الشرطة لمستوى المعايير المقبولة دولياً، منحت بعثة (UNMIBH) أكثر من 500.000 دولار من صندوقها الاستئماني إلى برنامج مساعدة الشرطة لتدريب وتكوين أكاديميتين جديتين للشرطة.

كما نجحت البعثة في إنشاء خدمة وطنية لمراقبة الحدود، وقبل نهاية ولايتها أصبحت البوسنة متحكمة في حدودها البرية بنسبة 100%، وفي ثلاثة مطارات، الأمر الذي أدى إلى إنخفاض عدد المهاجرين غير الشرعيين من 25.000 سنة 2000 إلى بعض المئات في سنة 2002⁴

وفي مجال إصلاح النظام القضائي، أنشأت بعثة (UNMIBH) سنة 1998، برنامجاً يهدف إلى تقييم النظام القضائي، (JSAP) وهذا طبقاً لقرار مجلس الأمن رقم 1184، وكُلف هذا البرنامج برصد وتقييم نظام المحاكم في البوسنة والهرسك كجزء من برنامج شامل للإصلاح القانوني، ضمن

¹ Ibid.

² Ibid,514-515

³ Bosnia and Herzegovina - UNMIBH – Background .

⁴ Ibid

إطار التنسيق العام الذي يقوده الممثل السامي، وعليه، قام محاميين دوليين ووطنيين بتقييمات للمؤسسات القانونية في البوسنة والهرسك، قدموا على إثرها توصيات للتطبيق، وفي نهاية سنة 2000، تم نقل هذه المسؤولية إلى اللجنة القضائية المستقلة التابعة لمكتب الممثل السامي.¹

في 31 ديسمبر 2002، أنهت بعثة (UNMIBH) ولايتها، وسلمت مهامها لبعثة شرطة الاتحاد الأوروبي (EUPM) ابتداءً من أول مارس 2003، وفي إطار الانتقال السلس بين البعثات، تم الإبقاء على 119 ضابطاً من قوة الشرطة الدولية في مناصبهم.²

ثم الأمين العام في تقريره الأخير حول بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك، على الدور الذي قامت به، ومن خلالها أثبتت الأمم المتحدة قدرتها على إكمال ولاية معقدة وفقاً لخطة استراتيجية وضمن إطار واقعي ومحدد، فحسبه أنها أكملت أكبر مشروع قادته الأمم المتحدة على الإطلاق في إصلاح الشرطة.³

مؤشر الانتخابات وبناء المؤسسات

لم تشارك الأمم المتحدة في بناء مؤسسات خارج القطاع الأمني، غير أنّ قوة الشرطة الدولية أشرفت على سبع عمليات انتخابية تحت قيادة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.⁴

¹ Bosnia and Herzegovina - UNMIBH – Background .

² . Ibid.

³ thierry tardy, United Nations mission in bosnia and herzegovina(UNMIBH).515.

⁴ bid,.514

المبحث الأول: مقايسة مؤشرات أداء بناء السلام الأممي في أفريقيا

المطلب الأول: دراسة حالة سيراليون

أ- الموقع الجغرافي

تقع دولة سيراليون، غرب القارة الأفريقية على ساحل المحيط الأطلسي، تحدّها من الشمال غينيا، ومن الجنوب الشرقي ليبيريا، عاصمتها فريتاون.

الخريطة رقم 05: خريطة سيراليون



السياق العام للنزاع (1991-2002)

كانت دولة سيراليون مُستعمرة بريطانية، حتى استقلالها سنة 1961. وقد عرفت حرباً أهلية استمرت إحدى عشرة سنة (1991-2002)، بدأت في مارس 1991، عندما قامت جماعة متمردة باسم "الجبهة المتحدة الثورية" (RUF)، بحملة عسكرية من الجانب الشرقي، بالقرب من الحدود الليبيرية للإطاحة بالحكومة،¹ و لمواجهة هذا الغزو، نشرت حكومة سيراليون قواتها الدفاعية شبه العسكرية (SSD)، إلا أنها لم تستطع هزيمة المتمردين.²

في سنة 1992، قامت مجموعة من الضباط الشباب في جيش سيراليون بتنظيم مظاهرات في العاصمة فريتاون، بسبب الرواتب المُتدنية وظروف العمل السيئة للجنود المتواجدين في الخطوط الأمامية

¹ Roland, at wars end, 222.

² patrick, liberal peace and post conflict, 136.

للمواجهة، ما أثر ذلك على فعالية الجنود في محاربتهم للمتمردين. تصاعد هذا التمرد إلى انقلاب عسكري، أجبر الرئيس "جوزيف موموه" Joseph Saidu Momoh على الفرار إلى دولة غينيا، وعلى أعقاب هذا الوضع أسس الجنود العسكريون، بقيادة الضابط الشاب "فالنتين ستراسر" Valentine Strasser، المجلس الوطني الحاكم المؤقت (NPRC)، ليحلّ محل نظام حزب المؤتمر الشعبي العام.¹

الجدير بالذكر، أنّ جيش سيراليون الذي كان مؤيداً للحكومة ومدافعاً عنها في البداية، غير موقفه بعد سنة من ذلك وأطاح بالحكومة.² وكاستجابة دولية وافقت الحكومة العسكرية على إجراء انتخابات متعددة الأحزاب في فيفري 1996، أسفرت عن فوز "أحمد تيجان كباح" Tejan Kabbah Ahmed رئيساً للبلاد، غير أنه سرعان ما أُطيح به في انقلاب عسكري آخر، وتم تعليق العمل بالدستور.³

وعلى إثر ذلك، فرّ كباح إلى دولة غينيا وقام بحشد الدعم الدولي، ليُعاد إلى منصبه سنة 1998، بفضل مساعدة قوة عسكرية كبيرة بقيادة نيجيريا وتحت رعاية المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS)، حيث قامت هذه الأخيرة بإرسال قوات فريق المراقبين العسكريين (ECOMOG) التي كان لها دور قيادي في محاربة متمردي الجبهة الثورية المتحدة نيابة عن حكومة كباح.

وبعد عدة جهود تفاوضية لإنهاء النزاع، توصل الأطراف إلى توقيع اتفاق سلام في جويلية 1999، أفضى إلى كيفية إدارة المرحلة الانتقالية، من خلال تسريح مقاتلي الجبهة المتحدة الثورية، وترتيب تقاسم السلطة بينها وبين حكومة كباح قبل إجراء انتخابات جديدة تكون تحت إشراف بعثة الأمم المتحدة في سيراليون (UNAMSIL).⁴

3- إنخراط الأمم المتحدة في سيراليون (1998-2014)

إنّ إنخراط الأمم المتحدة في نزاع سيراليون "الحرب الأهلية"، تدرّج عبر عدة مراحل، بدءاً ببعثات بسيطة للمراقبة إلى بعثات لحفظ وبناء السلام، كانت على النحو التالي:

- بعثة مراقبي الأمم المتحدة في سيراليون (UNOMSIL)، (1998-1999)؛
- بعثة الأمم المتحدة في سيراليون، (1999-2005)؛
- مكتب الأمم المتحدة المتكامل في سيراليون، (UNIOSIL) (2005-2008)؛
- مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون (UNIPSIL)، (2008-2014).

¹ Ibid, 136-137.

² United Nations Integrated Peacebuilding Office In Sierra Leone, <https://unipsil.unmissions.org/background#:~:text=It%20helped%20the%20Government%20restore,it%20by%20the%20Security%20Council.>

³ Roland, at wars end, 222.

⁴ Ibid.

3-1 مؤشرات بناء السلام الأممي في سيراليون

3-1-2 مؤشر نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج:

من أجل تعزيز الأمن على المدى القصير وإرساء أسس لسلام مستديم في سيراليون، نصت اتفاقيات السلام الموقعة بين حكومة سيراليون والجبهة الثورية المتحدة، في أبيدجان سنة 1996 وفي لومي سنة 1999، على إنشاء برنامج يهدف إلى نزع سلاح المقاتلين السابقين وتسريحهم وإعادة إدماجهم، من خلال القيام بـ:

- جمع وتسجيل وتعطيل وتدمير جميع الأسلحة والذخائر التقليدية التي يتم استرجاعها من المقاتلين خلال مرحلة نزع السلاح؛

- تسريح ما يُقارب 45.000 من المقاتلين السابقين (القوات المسلحة لسيراليون، والجبهة المتحدة الثورية، وقوات الدفاع المدني)؛

- إعداد ودعم المقاتلين السابقين لإعادة إدماجهم اجتماعيا واقتصاديا عند خروجهم من مراكز التسريح.¹ ولإدارة هذه العملية، تم إنشاء اللجنة الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، طبقا لأحكام اتفاق أبيدجان للسلام، تتكون هذه اللجنة من ممثلين عن أطراف النزاع، وعن الأمم المتحدة، وفريق المراقبين العسكريين (ECOMOG)، والجهات المانحة.²

مر برنامج عملية نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج في سيراليون، بثلاث مراحل:

المرحلة الأولى (1997-1998):

شهدت هذه المرحلة استسلام القوات المسلحة لسيراليون المتواجدة في العاصمة فريتاون أمام (ECOMOG)، وحسب اللجنة الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، فإنّ هذه المرحلة عرفت تسريح ما عدده 1,414 مقاتلا فقط، وبعد ذلك تم تعليق العملية بسبب انتهاك وقف إطلاق النار المتفق عليه في أبيدجان، واستئناف القتال في ديسمبر 1998.³

¹ W. Andy Knight, "Disarmament, Demobilization, and Reintegration and Post-Conflict Peacebuilding in African An Overview" *african security* (2008),40

² Ibid.

³ Ibid,40-41.

المرحلة الثانية (1999-2000):

بموجب اتفاق لومي للسلام، تمّ تكليف بعثة (UNAMSIL) بالإشراف على المرحلة الثانية من برنامج نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج، غير أنّ هذا البرنامج توقف بسبب عودة الأعمال العدائية، لاسيما العملية التي قام بها المتمرّدون من اختطاف 500 فرد من بعثتها كرهائن في ماي 2000¹

المرحلة الثالثة (2001-2002):

عقب التوقيع على اتفاق أبوجا في نوفمبر 2000، الذي بموجبه تمّ وقف إطلاق النار وأنهى الأعمال العدائية، استأنف البرنامج عملياته في ماي 2001، حيث شهدت هذه المرحلة تغييراً في ولاية البعثة (UNAMSIL)، وزيادة في قواتها إلى 17,500 فرد (أكبر بعثة للأمم المتحدة على الإطلاق في ذلك الوقت).²

على مدى هذه الفترات الثلاث، قامت (UNAMSIL) بنزع أسلحة 72,500 مقاتل، كما هو مبين في الجدول رقم 3: إحصائيات نزع السلاح في سيراليون

نزع السلاح	
العدد	أطراف النزاع
24,000	الجبهة المتحدة الثورية
37,000	قوات الدفاع المدني
11,500	القوات المسلحة لسيراليون
72,5000	المجموع

الجدول من إعداد الباحث

ومن بين مجموع المقاتلين الذين تم نزع أسلحتهم 725000، خضع 69,000 منهم، لعملية التسريح أي ما نسبته 95 %، وتم تسجيل 56,751 فرد، للتدريب في إطار برنامج إعادة الإدماج، إستفاد منهم 54,000 على منح ، بالإضافة إلى دمج 2600 مقاتل في الجيش الوطني الجديد، في إطار برنامج إعادة الإدماج العسكري، وشمل هذا الدمج (1,173 من الجبهة المتحدة الثورية، و535 من قوات الدفاع المدني، و55 من المجلس الثوري للقوات المسلحة)³، وبخصوص الأسلحة، فقد تم تسجيل وتدمير 42,330 قطعة

¹ Ibid.

² Ibid

³ Ibid.

سلاح، و 1.2 مليون ذخيرة،¹ كما ساعدت البعثة على العودة الطوعية لأكثر من نصف مليون لاجئ ونازح داخليا.²

3-1-4 مؤثر إجراء الانتخابات وبناء المؤسسات

بعد اكتمال عملية نزع السلاح، أعلن الرئيس أحمد تيجان كباح في 18 جانفي 2002، عن نهاية الحرب الأهلية في سيراليون، وكتويجٍ بنهايتها أُقيمت احتفالية رمزية في مدينة لونجي، وذلك بحرق 47.000 قطعة سلاح، معظمها كانت أسلحة المقاتلين السابقين من الجبهة المتحدة الثورية وقوات الدفاع المدني، وللمرة الأولى منذ بدء النزاع كانت هناك إمكانية حقيقية للقيام بانتخابات من شأنها أن تُعزز السلام وتوطده.³ وفي هذا الخصوص، كلف مجلس الأمن بعثة الأمم المتحدة، بمساعدة حكومة سيراليون في إجرائها للانتخابات، فقامت بتسجيل أكثر من 2.3 مليون ناخب، و بحملات توعية للناخبين عبر قسم الإعلام، كما أنشأت مكاتب في كل منطقة انتخابية لمراقبة الانتخابات، ولمساعدة المراقبين الدوليين.

وخلال الانتخابات نفسها، عملت البعثة على توفير الأمن في المناطق المعرضة للخطر، وقدمت الدعم اللوجستي، بما في ذلك شراء صناديق الاقتراع ومعدات الاتصالات. وبفضل المساعدة الكبيرة التي قدمتها الأمم المتحدة، نجحت سيراليون في إجراء أول انتخابات رئاسية وبرلمانية بعد الحرب، تم من خلالها إعادة انتخاب الرئيس أحمد تيجان كباح لولاية جديدة مدتها خمس سنوات. بالأغلبية الساحقة، حيث حصل على أكثر من 70% من الأصوات الرئاسية، وفي الانتخابات البرلمانية إكتسح أيضا الحزب الشعبي لسيراليون أغلبية المقاعد، في المقابل فشل حزب الجبهة المتحدة الثورية بالظفر بأي مقعد في البرلمان.

في ذات السياق، أشاد العديد من المراقبون الدوليون بحرية ونزاهة هذه الانتخابات، التي أسهمت حسبهم في الانتقال السلمي من الحرب إلى الحكم الديمقراطي، وهذا ما أشار إليه التقرير النهائي لمركز كارتر، المعنون بـ"مراقبة انتخابات سيراليون 2002"، على أن نجاح هذه الانتخابات أظهر الرغبة القوية لمواطني سيراليون في تجاوز وحشية الحرب وخلق بيئة للمصالحة وتطوير الديمقراطية.⁵ وفي سنة 2004، صدر قانون الحكومة المحلي الذي أعاد إنشاء المجالس المحلية التي تم إلغائها سنة 1972، وبعدها بثلاث

¹ Christiana Solomon and Jeremy Ginifer, Disarmament, Demobilisation and Reintegration in Sierra Leone centre for international cooperation and security,(2008),07

² The Conflict in Sierra Leone and the Engagement of the United Nations, in <https://unipsil.unmissions.org/background#:~:text=It%20helped%20the%20Government%20restore,it%20Oby%20the%20Security%20Council>, 28 october 2023.

³ Funmi Olonisakin, *Peacekeeping In Sierra Leone The Story of UNAMSIL*,(USA : Lynne Rienner Publishers,2008),111.

⁴ Patrik tom , liberal peace and post conflict,148.

⁵ Ibid.

سنوات(2007)، جرت انتخابات رئاسية وتشريعية في البلاد، عرفت مشاركة ضئيلة للفواعل الدولية مقارنة بانتخابات 2002، كما شهدت أيضا انتقالا سلسا للسلطة، من الحزب الحاكم (الحزب الشعبي لسيراليون) إلى المعارضة (المؤتمر الشعبي العام).¹

في سنة 2012، تم إجراء انتخابات المجالس المحلية والبرلمانية والرئاسية، حيث أنشأت من خلالها هيئة إذاعة سيراليون في سبتمبر 2012، بدعم من مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون وصندوق الأمم المتحدة لبناء السلام، وحدة للانتخابات قصد تغطية العملية الانتخابية²، وصف المراقبون الدوليون سير هذه الانتخابات بالسلمية وأشادوا بمصداقيتها، كما اعتبرت أول انتخابات وطنية ذاتية الإدارة في سيراليون منذ نهاية الحرب الأهلية.

3-1-3 مؤثر إصلاح القطاع الأمني

قامت الحكومة البريطانية، من خلال وزارة التنمية الدولية بتطوير برنامج قطاع أمني خاص بالدول غير المستقرة، واتخذت من قطاع الأمن في سيراليون (Silsep) كمشروع تجريبي، وهو برنامج متوسط المدى يهدف إلى إعادة هيكلة وتجهيز المؤسسات الأمنية، حتى تتمكن من أداء دورها بشكل دستوري وكاف في بناء الدولة الحديثة، أنشأ هذا البرنامج لجنة لمراجعة القطاع الأمني، وكلفها بإجراء مراجعة أمنية شاملة لسيراليون بالتعاون الوثيق مع (UNAMSIL) والحزب الشعبي لسيراليون. أحد الجوانب المهمة في هذا البرنامج هو دمج المستشارون العسكريون البريطانيون في قوات سيراليون قصد تقديم المشورة لهم وتدريبهم لتعزيز فعالية القتال.³

في ذات الإطار، ومباشرة بعد انتخابات ماي 2002، وقعت حكومة سيراليون مذكرة تفاهم مع حكومة المملكة المتحدة، تعهدت هذه الأخيرة من خلالها بتقديم المساعدة لمدة عشر سنوات في مجال بناء السلام،⁴ غير أنها أصرت على أن يعمل كباح خلال حكمه على تحسين الشفافية ومساءلة الحكومة في توفير الخدمات الأمنية والاجتماعية.⁵

¹ Ibid.

² التقرير العاشر للأمين العام، "مكتب الامم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون"، (S/2013/118) المؤرخ في 27 فيفري 2013، 12.

³ Osman Gbla, security sector reform in sierra leone,21-22.

⁴ Akira W. Jingushi, Post-Conflict Security Sector Reform, and the Roles of the Military and the Police: The Case of Sierra Leone, Journal of Defense and Security, 16, Dec. 2015,45-46.

⁵ Christopher von Dyck, DDR and SSR in War-to-Peace Transition,31.

قامت بعثة الأمم المتحدة في سيراليون أيضا بدور فعال في إنشاء المحكمة الخاصة لسيراليون، وعملت على تدريب المواطنين في مجال حقوق الإنسان، كما ساعدت الحكومة في إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة.

أغلق مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون في 2014، وغالبًا ما تستشهد الأمم المتحدة والعديد من الفواعل الأخرى بحالة سيراليون على أنها قصة نجاح للتدخل الدولي،¹ وهذا ما أكده الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون في المؤتمر الصحفي الذي انعقد في 05 مارس 2014، مع رئيس سيراليون "إرنست باي كوروما" Ernest Bai Koroma في فريتاون بقوله أن: " سيراليون تمثل واحدة من أنجح الحالات في العالم في حفظ السلام وبناء السلام بعد انتهاء النزاع".²

¹ Patrik tom , liberal peace and post conflict, 149.

² UNITED NATIONS INTEGRATED PEACEBUILDING OFFICE IN SIERRA LEONE
<https://unipsil.unmissions.org/background#:~:text=It%20helped%20the%20Government%20restore,it%20by%20the%20Security%20Council>

المطلب الثاني: دراسة حالة الكونغو الديمقراطية

أ- الموقع الجغرافي

تقع دولة جمهورية الكونغو الديمقراطية في أفريقيا، وعاصمتها كينشاسا، تقدر مساحتها بـ2.3 مليون كلم مربع، وهي ثاني أكبر مساحة في القارة الأفريقية بعد الجزائر، يحدّها من الغرب الكونغو (برازافيل)، ومن الشمال جمهورية أفريقيا الوسطى والسودان، ومن الشرق أوغندا وروندا وبرورندي وتنزانيا، ومن الجنوب زامبيا وأنغولا. تُعتبر الكونغو الديمقراطية منطقة شبه حبيسة باستثناء بعض الكيلومترات من السواحل المُطلّة على المحيط الأطلسي.¹

الخريطة رقم 06: خريطة جمهورية الكونغو الديمقراطية.



ب- السياق العام للنزاع

استقلت الكونغو الديمقراطية عن بلجيكا في 30 جوان 1960، وأصبح "جوزيف كازافوبو" رئيسا للدولة، و"باتريس لومومبا" رئيسا للحكومة،² غير أن البلاد دخلت في حالة من الفوضى وعدم الاستقرار

¹ رفيق بوبشيش، "النزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية: سماته ودوافعه"، *المجلة الجزائرية للامن والتنمية*، العدد الرابع (2013)، 180.

² نفس المرجع، 181.

بسبب محاولة انفصال إقليميّ "كانتغا" و "كاساي"، الغنّيين بالموارد المعدنية، ولم تتمكن جمهورية الكونغو الديمقراطية من توحيد البلاد إلاّ بعد تدخل قوات حفظ السلام الأممية سنة 1960.¹ في سنة 1965، قاد العقيد "موبوتو سيسي سيكو" انقلاباً على الحكم، وأنشأ دولة مُستبدّة، غير اسم الدولة فيها إلى "الزائير"، واستمر في مُمارسته للسلطة حتى ماي 1997، أين تمت الإطاحة به من طرف بلوران كابيلا، الذي أعاد استخدام اسم جمهورية الكونغو الديمقراطية. تُعدّ مرحلة حُكمه قصيرة نسبياً بسبب اغتياله سنة 2001، ليُنْتخب ابنه جوزيف كابيلا خلفاً له رئيساً للبلاد سنة 2006،² مستمراً في الحكم حتى سنة 2018.

بداية التسعينيات، وخلال مرحلة حكم موبوتو سيسي سيكو، كانت بعض دول الجوار تعيش حرباً أهلية، ففي رواندا تعرضت أقلية "التوتسي" إلى إبادة من طرف أقلية "الهوتو"، ممّا دفع بالتوتسي اللجوء إلى شرق الكونغو الديمقراطية، في المقابل، تعرضت أقلية الهوتو في بورندي إلى إبادة من أقلية التوتسي، فاضطروا بالتوجه إلى منطقة "كيفو" الجنوبية بميليشياتهم المسلحة.³

ضمن ذات السّياق، شهدت الكونغو الديمقراطية حربين أهليتين عنيفتين، (1996-1997)، (1998-2003)، أضرتا كثيراً بالسكان المدنيين، حيث قُدرت الإحصائيات خلال عقد من الزمن (1997-2007)، وفاة ما عدده بـ 350.000 شخص لأسباب تتعلق مباشرة بالنزاع، في حين أشارت بعض المنظمات غير الحكومية والباحثين إلى وفاة أزيد من أربعة ملايين لأسباب ترتبط بالحرب، سواء بشكل مباشر وغير مباشر.

كما أدت الحرب أيضاً إلى نزوح واسع النطاق (4.5 مليون شخص نازح من الداخل و541,000 لاجئ من الدول المجاورة)⁴، لهذا صُنفت - الحربين الأهليتين في الكونغو الديمقراطية - على أنهما أخطر الكوارث الإنسانية منذ الحرب العالمية الثانية.⁵

ج- جهود الأمم المتحدة في بناء السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية

¹ بورياحي سلمة، كروي كريمة، "التعددية الاثنية كمدخل لتفسير عرقلة بناء الدولة في افريقيا حالة الكونغو الديمقراطي"، مجلة اكاديميا للعلوم السياسية، 02(2020)، 109.

* أثناء حكمه فرض التخلي عن الأسماء المسيحية الاوروبية، والاعتماد على الأسماء المحلية، ضمن هذا القرار، غير اسمه الحقيقي من جوزيف ديزي، إلى موبوتو سيسي سيكو.

² W. Andy, Disarmament, Demobilization, and Reintegration, 36.

³ رفيق بوشيش، النزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية، 184.

⁴ Assessing the of the United Nations Mission in the DRC / MONUC – MONUSCO, report 3/2019,35-36.

⁵ Amani Labda, " peace maybe Joint evaluation of conflict prevention and peace building in the Democratic Republic of congo (2011), 24

عقب التوقيع على اتفاق لوساكا لوقف إطلاق النار بين جمهورية الكونغو الديمقراطية وخمس دول من المنطقة،* أنشأ مجلس الأمن طبقاً لقراره رقم 1279 بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (MONUC)، يوم 30 نوفمبر 1999، مهمتها تنفيذ أحكام اتفاق لوساكا تنفيذاً كاملاً،¹ الجدير بالذكر، أنها لم تكن أول عملية للأمم المتحدة في الكونغو، ففي الستينيات من القرن الماضي، نشرت الأمم المتحدة- كما أشرنا سابقاً- أكبر بعثة لحفظ السلام في تاريخها حتى التسعينيات (ONUC)، وقد شملت 19,828 أفراداً بين عسكريين ومدنيين.²

واصلت (MONUC) تنفيذ ولايتها إلى غاية 01 جويلية 2010، أين تم تغييرها ببعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في الكونغو الديمقراطية (MONUSCO).

مؤشر نزع السلاح، والتسريح وإعادة الإدماج

يُعزى أصل عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في الكونغو، إلى اتفاق لوساكا لوقف إطلاق النار سنة 1999، الذي يهدف إلى تسهيل نزع أسلحة مقاتلي الجماعات المسلحة الأجنبية، وإعادتهم إلى أوطانهم، وتكوين جيش وطني جديد لجمهورية الكونغو الديمقراطية³، ولتحقيق هذا الغرض، كلف مجلس الأمن بعثة (MONUC) من أجل مساعدة اللجنة العسكرية المشتركة في القيام بمهامها.⁴

جدير بالذكر، أنّ عملية (DDR) في الكونغو، استهدفت ثلاثة أصناف، المقاتلون الكونغوليون (البالغون)، ومقاتلو الجماعات المسلحة الأجنبية، والجنود الأطفال، عرفت الفئة الأولى أهمية ودعم كبيرين من أغلبية الصناديق والبرامج مقارنة بنظيرتها، على الرغم من دورهما الحاسم في نجاح أو فشل عملية (DDR).

على سبيل المثال، قام المكتب الوطني للتسريح وإعادة الإدماج (الذي أنشئ سنة 2001) بتنفيذ مبكر (DDR) لفئة الجنود الأطفال، غير أنّ هذا البرنامج لم يحظ بقدر كبير من الدراسة والاهتمام، وبعدها بفترة وجيزة، قام برنامج إقليمي بدعم من البنك الدولي، بتمويل أربعة مشاريع

* الدول الخمس هي (أنغولا، ناميبيا، رواندا، أوغندا، زيمبابوي)، وستتطرق بنوع من التفصيل لهذا الاتفاق، في الجزء الخاص باتفاقيات السلام.

¹ قرار مجلس الأمن رقم 1279، 2.

² Assessing the of the United Nations Mission in the DRC,36.

³ MICHEL THILL, "à la recherche d'une formule gagnante : leçons sur le DDR et la réintégration communautaire en république démocratique du congo," *Le Social Science Research Council*,(2021),6.

⁴ tristan m. allen , United Nations led disarmament, demobilization and reintegration (DDR) in the eastern democratic republic of congo Master's (Thesis, naval postgraduate school, : california,2011), 37

(DDR) مخصصة للجنود الأطفال، أفاد تقييم هذه المشاريع سنة 2007، أن عدد الأطفال المسرحين بلغ حوالي 22.000 طفل، تم إلحاق 17.000 منهم إلى أسرهم، في حين أتم ما عدده 604 طفل إعادة الإدماج فعلياً.¹

المرحلة الأولى لبرنامج (DDR) 2004-2007

في 18 ديسمبر 2003، أصدر الرئيس كابيلا ثلاثة مراسيم رئاسية تُؤطر أنشطة حكومة الكونغو الديمقراطية في عملية (DDR)، وتُوحّد جهودها، الأولى لجنة وزارية مشتركة، مهمتها وضع تصور للمشروع وتوجهه (CI-DDR)، والثانية، هي اللجنة الوطنية لنزع السلاح والتسريح و إعادة الإدماج (CONADER) أُسندت لها مسؤولية تنفيذ البرنامج وتنسيق الجهود، والثالثة لجنة إدارة صناديق نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (CGFDR)، مهمتها تخصيص الأموال وتوفير الرقابة المالية، كانت فكرة التنظيم من الناحية الهيكلية جد منطقية، إلا أنها من الناحية العملية إفتقرت إلى استراتيجية شاملة، ما استوجب مراجعة الأمر وإنشاء البرنامج الوطني لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (PNDDR)، الذي تم تطويره بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبعثة (MONUC) ودولة بلجيكا، في جوان 2004²

وفي 24 جانفي 2004، قام هيكل التكامل العسكري (SMI) بإنشاء عملية مزدوجة أو ثنائية المسار، تقوم على ضرورة تسجيل جميع المقاتلين في البرنامج الوطني (PNDDR) قبل تحويلهم إلى التسريح وإعادة إدماجهم في الحياة المدنية، أو اندماجهم في الجيش الوطني، ضمن ذات الإطار، تم تفويض بعثة (MONUC)، بدور محدود يقتصر على توفير الأمن في المنطقة المجاورة لمراكز الدمج والإشراف على مراقبة الأسلحة، وفي منتصف 2004، وافقت كل الجماعات المسلحة الرئيسية على شروط البرنامج الوطني (PNDDR)، وسجلت قواتها للدخول في البرنامج.³

توقف البرنامج الوطني (PNDDR) بالرغم من تحقيقه نتائج إيجابية، وهذا بسبب الفراغ الأمني الذي خلفه انسحاب القوات الأوغندية والرواندية، الذي أدى إلى تصعيد النزاع العرقي في منطقتي إيتوري وكيفوس، وعلى إثرها تبنت بعثة (MONUC) نهج إنفاذ السلام، ولم تستطع معالجة أهداف (DDR) حتى أواخر سنة 2004، عندما تم توفير المساعدة المالية من طرف

¹ Ibid,7-8.

² tristan m. allen , United Nations led disarmament, demobilization and reintegration (DDR) in the eastern democratic republic of congo,44.

³ Ibid,48.

البرنامج المتعدد الأطراف (MDRP)، والإصلاحات التي قام بها برنامج (PNDDR) ونشر قوة عسكرية كبيرة، وعلى إثرها، قررت الأمم المتحدة تكثيف أنشطة (DDR).

تعرض برنامج (PNDDR) للعديد من الانتقادات بدعوى غياب الأمن الكافي الذي يُمكنُ المقاتلون من نزع أسلحتهم، لاسيما مع الرفض المستمر للمليشيات العرقية في مقاومة عملية (DDR)، بالإضافة إلى فشل البرنامج -PNDDR- في إعادة الإدماج. ضمن ذات السياق، ومع التطرف في استخدام العنف ضد المدنيين، قامت بعثة (MONUC) بموجب الفصل السابع من الميثاق، وبالتنسيق مع القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، في تنفيذ برنامج قوي لعمليات التطويق والتفتيش لإجبار المليشيات على نزع سلاحها في الفترة من 2004 إلى 2005، وعندما انتهت عملية (DDR) في 25 جوان 2005، صرحت الأمم المتحدة أنها استطاعت نزع أسلحة 15607 مقاتل وجمع 6200 قطعة سلاح، وفككت اتحاد الوطنيين الكونغوليين.¹

من المهم الإشارة، إلى أنّ المرحلة الأولى من أنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لم تتم إلا بعد توقيع اتفاق بريتوريا سنة 2002، القاضي بالتزام رواندا سحب جيشها من شرق الكونغو الديمقراطية، في مقابل التزام الكونغو إعادتهم بالقوة إلى وطنهم، غير أنّ الأحداث أثبتت عدم قدرة حكومة الكونغو في الوفاء بالتزامها، وأبدت عدم اهتمامها إلى حد كبير بنزع سلاح القوات الديمقراطية لتحرير رواندا وإعادتهم إلى وطنهم، ومع استمرار هذا الاتجاه خلال الفترة 2003-2006، وقع تنفيذ برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج على عاتق بعثة (MONUC) وغيرها من المنظمات المحلية، فوفقا لإحصائيات بعثة (MONUC) بخصوص (DDR) فإنه بين سنوات (2002-2011)، تمّ إعادة 19810 من المقاتلين إلى رواندا، و 874 إلى أوغندا، و 3904 إلى بوروندي.

المرحلة الثانية (2008-2012):

أدى مؤتمر غوما للسلام سنة 2008، إلى إجراء محاولة ثانية، من خلال التعامل مع هيئة كونغولية جديدة، وهي وحدة تنفيذ المشروع الوطني لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (UEPN-DDR)،² بتمويل من البنك الدولي، ومع ذلك، كان التزام حكومة الكونغو غير جاد، وتركت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية (MONUSCO) تقود

¹ Ibid.50-49

² Assessing the of the United Nations Mission in the DRC,96.

زمام المبادرة عبر التكامل غير الرسمي، عرفت هذه المرحلة، سرعة انقضاء تمويل البنك الدولي الخاصة بإعادة الإدماج، كما كانت محاولات التعامل مع المقاتلين السابقين جد محدودة،¹ ومع ذلك، أشار تقرير إنهاء برنامج (DDR) لسنة 2012 إلى أن 209,605 من المقاتلين السابقين قد تجاوزوا المرحلتين الأوليتين من عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بما في ذلك 31,738 طفلاً، ومن بين هؤلاء، انضم 66,814 إلى الجيش بينما تم تسريح 109,846 بالغا للعودة إلى الحياة المدنية.²

المرحلة الثالثة (2013-2018)

خلال سنتي 2015 و2016، دعمت بعثة (MONUSCO) البرنامج الوطني الثالث (DDR) الذي حقق تسريح 5,583 مقاتلاً سابقاً من الجماعات المسلحة الكونغولية، وبعد مفاوضات طويلة مع الممثلين الروانديين والأوغنديين، أحرزا مكتب المبعوث الخاص لمنطقة البحيرات الكبرى، وبعثة (MONUSCO) تقدماً في إعادة القوات الديمقراطية لتحرير رواندا، وحركة 23 مارس إلى وطنهما. غير أن إدارة خروج المقاتلين السابقين وإعادتهم إلى وطنهم لم تكن على نحو فعال، مما قد يشكل تحدياً لعملية السلام في جمهورية الكونغو الديمقراطية، من بين تلك المسائل بقاء الأفراد في مراكز إعادة الإدماج ومخيمات العبور لفترة طويلة وفي ظروف سيئة، مما يؤثر في عودة المقاتلين السابقين مرة أخرى إلى الجماعات المتمردة.³

تُعتبر أنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في الكونغو الديمقراطية، الأطول عمراً تاريخياً، فقد بدأت في وقت مبكر من سنة 2001 و لا تزال مستمرة إلى غاية اليوم.⁴

مؤشر إصلاح القطاع الأمني

بدأ إصلاح قطاع الأمن، بدعم من بعثة (MONUSCO) ومجموعة من الشركاء الدوليين، قصد إنشاء شرطة وطنية محترفة، غير أنّ البعثة واجهتها عدة تحديات، أهمها فشل الكونغوليين بشكل عام في تولي مسؤولية إصلاح القطاع الأمني، وفي بعض الحالات، سعوا بشكل مباشر في عرقلة عملية الإصلاح، فخلال سنوات (2008 و2014)، تولت بعثة الأمم المتحدة دوراً تنسيقياً في إصلاح قطاع الأمن، لكنها لم تحظ بموافقة من السلطات الكونغولية ومن شركائها الثنائيين، فاعتمدت البعثة في مسألة التمويل على الجهات المانحة الخارجية، وهذا له قيوده الخاصة، التي من بينها عدم

¹ Ibid.

² MICHEL THILL, à la recherche d'une formule gagnante : leçons sur le DDR et la réintégration ,9.

³ Assessing the of the United Nations Mission in the DRC,96—97.

⁴ MICHEL THILL, à la recherche d'une formule gagnante : leçons sur le DDR et la réintégration ,8.

التخطيط الجيد للمشاريع طويلة المدى تجنبنا للالتزامات المالية، كما أن الشركاء الدوليون ظلوا لفترات طويلة غير قادرين أو غير راغبين في تنسيق جهودهم بشكل فعال، وفضلوا التعاون الثنائي المباشر مع نظرائهم الكونغوليين.¹

لا تزال الكونغو الديمقراطية تفتقر إلى أساسيات وجود نظام أمن وطني فعال، يُرجع الكثير عدم إحراز تقدم في هذا المجال، سببه مقاومة الفواعل المحلية ورفضها لكل مبادرات الإصلاح، بالإضافة إلى الحجم المحدود للشرطة الدولية التابعة للأمم المتحدة، وشرطة الاتحاد الأوروبي، كما أن محاولات إصلاح القطاع الأمني لم تتم بشكل منسق، فخلال فترة (2005 و2015)، كانت فرنسا وبلجيكا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة وجنوب أفريقيا تمويل برامج دون تنسيق منهجي، وبهذه الطريقة تم تدريب عدة كتائب باستخدام مفاهيم ومعدات مختلفة.²

غير أنه في حالات أخرى، تمكنت بعثة (MONUSCO)، من تحسين البنية التحتية للسجون الكونغولية، من خلال تخصيصها ميزانية لإصلاح السجون.³

مؤشر الانتخابات وبناء المؤسسات

كما أشرنا في التقديم، على أنّ الغاية من نشر بعثة (MONUC) سنة 2000، هو فرض اتفاق وقف إطلاق النار وكجزء من ولايتها، تم تكليفها أيضا بتقديم المساعدة الإنسانية للنازحين واللاجئين، والإشراف على انسحاب القوات الأجنبية، غير أنّه في مرحلة الحكومة الانتقالية التي كانت بين (2003-2006)، أُضيف لمهامها دعم الانتخابات وإصلاح قطاع الأمن، ونزع سلاح المقاتلين.⁴ توسعت لمرّة أخرى صلاحيات (MONUC) عقب انتخابات 2006، لتشمل دعم سلطة الدولة في مناطق النزاع، ولتحقيق هذه الغاية تحولت البعثة سنة 2010، من (MONUC) إلى (MONUSCO) بما يعكس هدفها الرئيسي، وهو تحقيق الاستقرار.⁵

ركزت الأمم المتحدة خلال (2008-2012) على تشييد البنية التحتية و بناء مؤسسات الدولة، ومن أجل توسيع نطاق الحكم حتى يصل إلى المناطق النائية، قامت ببناء طرق جديدة

¹ Assessing the of the United Nations Mission in the DRC ,97.

² Ibid.

³ Ibid,98.

⁴ Rachel Sweet, *Peacebuilding as State Building? Lessons from the Democratic Republic of the Congo,in The State of Peacebuilding in Africa, Lessons Learned for Policymakers and Practitioners,*(USA : Palgrave Macmillan,,2021), 305

⁵ Ibid.

غير أنّ التزام الرئيس كابيلا بعد فوزه بانتخابات 2006، على تقليص النفوذ السياسي للأمم المتحدة، قوّض من قدرة البعثات على تعزيز وحماية الفضاء السياسي، الذي يقوم أساساً على تنظيم انتخابات حرة ونزيهة، وهذا ما انعكس على الانتخابات الرئاسية سنة 2011، عندما انحسر دور بعثة (MONUSCO) فقط، على نشر المواد الانتخابية في مراكز الاقتراع، وما شاب الانتخابات من انتقاد حول نزاهتها، ففعالية أداء الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية كانت مُقيدة بسبب غياب عملية سياسية ذات مصداقية يلتزم بها الأطراف.¹

¹ Assessing the of the United Nations Mission in the DRC ,74.

المبحث الرابع: تحليل مقارن للنتائج

المطلب الأول: تقييم أداء بعثات السلام الأممية: نقاشات النجاح والفشل

من خلال فحص المؤشرات الثلاثة ومقارنتها عبر دراسات الحالة، خلصت الدراسة إلى مايلي :

المؤشر الأول: نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج (DDR)

بخصوص مؤشر (DDR)، فقد تم استخراج أربعة معايير للفعالية، وهي كالتالي:

معيار أثر القوة العسكرية للبعثات على فعالية (DDR)

على خلاف توصية الأخضر الابراهيمي، الذي دعى إلى استخدام مقارنة "البصمة الخفيفة" في أفغانستان بدلا من التواجد الدولي الواسع، فإنّ حالتني (سيراليون، والكونغو الديمقراطية)، أثبتت أنّ استخدام القوة يُسهم بشكل كبير في نجاح عمليات(DDR)، فبالنسبة لحالة سيراليون، تمّ تكليف بعثة الأمم المتحدة في سيراليون (UNAMSIL) بالإشراف على المرحلة الثانية من نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، (1999-2000)، غير أنّها أخفقت في مهامها، وتوقف البرنامج بسبب عودة الأعمال العدائية، لاسيما اختطاف 500 رهينة من أفراد بعثتها من طرف المتمردين سنة 2000.

في ماي 2001، وبعد التغيير في ولاية البعثة (UNAMSIL)، وزيادة في عدد قواتها التي بلغت 17,500 فرد، (أكبر بعثة للأمم المتحدة على الإطلاق في ذلك الوقت)، استأنفت (UNAMSIL)، المرحلة الثالثة من برنامج (DDR)، واستطاعت من خلاله، نزع أسلحة 72,500 مقاتل.

الحالة الثانية التي كان لقوة البعثة أثر في نجاح عملية (DDR)، هي جمهورية الكونغو الديمقراطية، فبعد إنشاء البرنامج الوطني لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (PNDDR)، الذي ساعدت في تطويره بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية (MONUC)، سنة 2004، وافقت كل الجماعات المسلحة الرئيسية على شروط البرنامج الوطني (PNDDR)، وسجلت قواتها فيه، وبالرغم ما حققه من نتائج إيجابية، توقف العمل بهذا البرنامج وذلك بسبب الفراغ الأمني، وعلى إثرها تبنت بعثة (MONUC) نهج إنفاذ السلام، وبموجب الفصل السابع من الميثاق، قامت بتنفيذ برنامج قوي لعمليات التطويق والتفتيش لإجبار الميليشيات على نزع أسلحتها في الفترة من 2004 إلى 2005، وعندما انتهت عملية (DDR) في 25 جوان 2005، صرحت الأمم المتحدة أنها استطاعت نزع أسلحة 15607 مقاتل وجمع 6200 قطعة سلاح، وفككت اتحاد الوطنيين الكونغوليين.

معيار وضوح التفويض على (DDR)

أثبتت حالتي (تيمور الشرقية، والبوسنة والهرسك) أنّ وضوح التفويض يؤثر في فعالية عمليات (DDR)، بالنسبة لحالة تيمور الشرقية ، فإن غياب تفويض واضح يتعلق بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، صعب من مأمورية القوة الدولية (INTERFET)، التي لم تتمكن من حل مشكلة " نزع السلاح الطوعي" التي كانت قائمة بين الحكومة الاندونيسية و قيادة حركة الجبهة الثورية لتحرير تيمور الشرقية (FALINTIL)، كما افتقرت القوة الدولية سلطة مراقبة تنفيذ نزع السلاح لكلا الجانبين، ونفس الأمر ينسحب على إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (UNTAET)، التي قامت بعدما فشلت القوة الدولية في نزع سلاح (FALINTIL)، بإنشاء القوات المسلحة لتيمور الشرقية (F-FDTL)، التي تشكلت معظم قواتها من المحاربين السابقين (FALINTIL).

ضمن ذات الإطار، فإن اتفاق دايتون للسلام (في حالة البوسنة والهرسك) لم يتضمن استراتيجية تُرشد الفواعل المحلية والدولية بخصوص نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ، السبب في ذلك عدم اتفاق الأطراف المتحاربة خلال المفاوضات حول المسائل الأمنية الحساسة المتعلقة بالتسريح وكذلك عدم امتلاك قوة (IFOR) خبرة في عمليات (DDR) التي تختلف عن المهام الأمنية العسكرية التقليدية، وهذا ما صرح به قائد قوة التنفيذ، الجنرال "مايكل روز" سنة 1996، بقوله: أن القوة الدولية ستبذل كل جهودها للمساعدة في عملية التسريح، لكنها ليست أفضل منظمة تقوم بذلك.

معيار التمويل في عملية (DDR)

تتفق الحالات الستة دون استثناء، على أهمية ودور الجانب المالي في نجاح عملية (DDR)، لاسيما مرحلة إعادة الإدماج التي تتطلب تمويلا من نوع خاص، تُوضح حالة الكونغو أنّ بقاء الأفراد في مراكز إعادة الإدماج ومخيمات العبور لفترة طويلة وفي ظروف سيئة، يؤثر في عودة المقاتلين السابقين مرة أخرى إلى الجماعات المتمردة.

معيار أثر برنامج " حل الجماعات المسلحة غير القانونية" على المساعدة في نجاح عملية (DDR)

في بيئات النزاع التي توجد بها العديد من الجماعات المسلحة ، مثل حالتي أفغانستان والكونغو الديمقراطية، فإنّ حالة أفغانستان قدمت نموذجا جديدا أثبت نجاعته، يقوم على حل الجماعات المسلحة غير القانونية' (Disbandment of Illegal Armed Groups (DIAG)، ويهدف إلى تحديد الجماعات المسلحة غير القانونية قصد نزع سلاحها وحلّها، تم إطلاق أول عملية من هذا النوع في سنة 2005، وخلال ثلاث سنوات (2006-2009) استطاعت أفغانستان من خلاله جمع ما عدده 44 ألف قطعة سلاح.

المؤشر الثاني: إصلاح القطاع الأمني (SSR)

من خلال فحص مؤشر إصلاح القطاع الأمني في الحالات الستة، تبين أنّ أهم عامل مؤثر في نجاح أو فشل عملية الإصلاح، هو وجود أو عدم تنسيق جهود مختلف الفواعل المعنية أو المنخرطة بعملية (SSR).

معيّار التنسيق الجهود على (SSR)

أسس مؤتمر المانحين لمجموعة الثمانية الذي أُنعقد في أبريل 2002 بجنيف، خارطة إصلاح القطاع الأمني في أفغانستان، و قسمه إلى خمس ركائز، وعيّن على رأس كل ركيزة دولة رائدة في ذلك المجال تُشرف على إصلاحها، هذه الركائز الخمس هي الإصلاح العسكري (الولايات المتحدة الأمريكية)، وإصلاح الشرطة (ألمانيا)، والإصلاح القضائي (إيطاليا)، و(DDR) (اليابان)، ومكافحة المخدرات (المملكة المتحدة)، ولم يتم إنشاء آلية لتنسيق الجهود بين هذه الركائز، وهو ما أعاق من فعالية إصلاح القطاع الأمني، كما كانت له آثار جانبية.

نفس الأمر، ينطبق على حالة الكونغو الديمقراطية، فعملية (SSR) بدأت بدعم من بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية (MONUSCO) ومجموعة من الشركاء الدوليين، فخلال سنوات (2008 و2014)، تولت بعثة (MONUSCO) دورًا تنسيقياً في إصلاح قطاع الأمن، لكنها لم تحظ بموافقة من السلطات الكونغولية ومن شركائها الثنائيين، فاعتمدت البعثة في مسألة التمويل على الجهات المانحة الخارجية، في حين ظل الشركاء الدوليون لفترات طويلة غير قادرين أو غير راغبين في تنسيق جهودهم بشكل فعال، وفضلوا التعاون الثنائي المباشر مع نظرائهم الكونغوليين، فخلال سنوات (2005-2015)، كانت فرنسا وبلجيكا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، وجنوب أفريقيا تمول برامج (SSR) دون تنسيق منهجي، وبهذه الطريقة تم تدريب عدة كتائب باستخدام مفاهيم ومعدات مختلفة، أدت إلى غياب وجود نظام أمني ذو كفاءة.

وعلى خلاف هذين الحالتين، تداركت كوسوفو هذه الفجوة، فبعد أن تقاسمت في البداية بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (UNMIK) ومنظمة التعاون الأوروبي (OSCE) مسؤولية خدمة الشرطة، تقرر في 21 ماي 2001، إطلاق رسمياً ركيزة الشرطة والعدالة، التي أُعيد تنظيمها في هيكل واحد، تحت إشراف الممثل الخاص للأمين العام، باعتباره المسؤول الوحيد على هذه الركيزة، في سنة 2008، وبعدها أعلنت كوسوفو استقلالها من جانب واحد، وافق مجلس الأمن على نقل مسؤولية (SSR)

إلى بعثة الاتحاد الأوروبي المعنية بسيادة القانون (EULEX)، التي بدورها سلمت بعد عشر سنوات من الممارسة، مسؤولية هذه الوظائف لسلطات كوسوفو سنة 2018.

معيار التنوع العرقي والجغرافي في عملية الإدماج وأثره على عملية (SSR)

أثبتت حالة تيمور الشرقية الأثر البالغ الذي يُخلفه الاعتماد على عرق أو جهة واحدة داخل المؤسسات الأمنية، فعندما أرادت شرطة الأمم المتحدة، تشكيل شرطة تيمور، قامت خلال فترة التجنيد على انتقاء عناصر كانوا قد خدموا في قوات الشرطة الإندونيسية (POLRI) أثناء الاحتلال الإندونيسي لتيمور، وغالبيتهم كان من المقاطعات الغربية لتيمور الشرقية، وفي المقابل، تشكلت القوات المسلحة لكوسوفو (F-FDTL) بشكل رئيسي من المقاتلين السابقين في حركة الجبهة الثورية لتحرير تيمور الشرقية (FALINTIL)، ومعظمهم كان من المقاطعات الشرقية لتيمور، مما خلق تنافس حاد داخل الأجهزة الأمنية بين القوات الوطنية المسلحة وقوات الشرطة الوطنية، تجلّى ذلك بوضوح في أزمة 2006، عندما قامت مواجهات بين الجيش والشرطة أدت إلى صراع طائفي واسع النطاق، استوجب تدخل القوة الدولية لتحقيق الاستقرار (ASTUTE) بقيادة استراليا لإنهاء العنف، وفي أعقاب ذلك، أنشأ مجلس الأمن بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور الشرقية (UNMIT) وكلفها بإعادة بناء وإصلاح مؤسسات قطاع الأمن. ذات الأمر ينطبق على حالة البوسنة والهرسك، لأن قوات الشرطة التابعة لها، كانت عبارة عن وحدات شبه عسكرية ذات العرق الواحد، موزعة على ثلاثة هياكل، لذا حرصت بعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك (UNMIBH) على زيادة التمثيل العرقي والتوازن بين الجنسين داخل قوات الشرطة، فوفقا للأمم المتحدة، فإنّ عودة الأقليات كان بفضل وجود شرطة متعددة الأعراق، حيث ارتفع عددهم من 41.000 سنة 1999 إلى أزيد من 92.000 سنة 2001، ونظيرا للجهود المبذولة للبعثة، ثمن الأمين العام في تقريره الأخير على الدور الذي قامت به، مقرأ أنه من خلالها أثبتت الأمم المتحدة قدرتها على إكمال ولاية معقدة وفقا لخطة استراتيجية وضمن إطار واقعي ومحدد، فحسبه أنها أكملت أكبر مشروع قادته الأمم المتحدة على الإطلاق في إصلاح الشرطة.

المؤشر الثالث: الانتخابات وبناء المؤسسات

من خلال دراسة الحالات الستة، تجلّى بوضوح مساهمة البعثات الأممية في إجراء الانتخابات، اعتبارا أنّ تحقيق ذلك، دليل على تعزيز الحكم الرشيد، ومؤشر على توطيد الديمقراطية، في حين تباين أدائها في بناء المؤسسات، أهم عامل يؤثر في نجاح هذا المؤشر، هو وضوح التفويض.

معيار وضوح التفويض.

أثبتت ثلاثة حالات (تيمور الشرقية، وكوسوفو، وسيراليون)، أن وضوح التفويض له دور كبير في إنجاح الانتخابات وبناء المؤسسات، بالنسبة لحالة تيمور، فإنّ مجلس الأمن كلف (UNTAET) على نحو غير مسبوق، بالمسؤولية الشاملة عن إدارة تيمور الشرقية، وحوّل لها صلاحية ممارسة كافة السلطات التشريعية والتنفيذية، بما في ذلك إقامة العدل، فبدأت (UNTAET) بسرعة في تشكيل حكومة فعالة، كما مُنح الممثل الخاص للأمين العام سلطات استثنائية للتشريع، قام من خلالها بإنشاء سلطات مالية مركزية، ومحاكم ونظام شرطة، وقواعد تنظم المرور، وفي ظل الإدارة الأممية لتيمور، تمت استعادة سيادة القانون إلى حد كبير، أُعيد بناء الطرق والمدارس، وإنشاء نظم صحية، وقامت بتدريب وإعداد التيموريين الشرقيين لتوليهم التدريجي لمناصب المسؤولية داخل الإدارات، كما أنّ الانتخابات الرئاسية التي جرت سنة 2002، كانت منظمة بشكل جيد وسلمية، علق "خوسيه راموس هورتا الحائز على جائزة نوبل للسلام، بعد الانتخابات الرئاسية، أن بعثة (UNTAET) كانت إنجازا هائلا ومثيرا.

نفس الأمر ينطبق على حالة كوسوفو، فلم تقم بعثة (UNMIK) بمهمة تنظيم والإشراف على الانتخابات، لأنّ ذلك من اختصاص منظمة التعاون الاوروبي وفقا لتقسيم الركائز، غير أنها قامت في إطار الركيزة الاولى بإنشاء إدارة مدنية من القاعدة، بدءًا من تحصيل الإيرادات إلى توفير الخدمات العمومية، وبحلول مارس سنة 2002، قامت بعثة (UNMIK) تدريجيا بنقل مسؤولية القرارات التنفيذية إلى الحكومة المحلية التي تم تشكيلها من قبل التحالف.

كذلك عرفت حالة سيراليون، تفويضا لـ (UNAMSIL) من أجل مساعدة حكومة سيراليون في إجراءات للانتخابات، وبفضل مساعدتها الكبيرة نجحت سيراليون في إجراء أول انتخابات رئاسية وبرلمانية بعد الحرب.

وعلى عكس الحالات الثلاث، أبانت حالة البوسنة عدم فعالية البعثة في بناء مؤسسات خارج القطاع الأمني بسبب غياب التفويض، فقط قدمت بعض المساعدة في العمليات الانتخابية التي قادتها منظمة الأمن والتعاون الأوروبي.

معيار البيئة الآمنة قبل إجراء الانتخابات

العامل الثاني الذي يؤثر في نجاح الانتخابات وبناء المؤسسات هو وجود بيئة آمنة كشرط أساسي، توضح حالتنا أفغانستان وسيراليون ذلك، بالنسبة لأفغانستان، فإنّ تداعيات انتظار نتائج الدور الأول للانتخابات 2009، وما شابها من تزوير، قام على إثرها هجوم استهدف دار الضيافة التابع للأمم المتحدة في كابول، وأدى إلى مقتل خمسة من أفرادها، معظمهم كان يقوم بمساعدة فرق

الانتخابات، ونتيجة لهذا الاعتداء، قررت بعثة (UNAMA) سحب أكثر من نصف موظفيها الدوليين لأسباب أمنية (600 من أصل 1100 موظف دولي) وفي ذلك الوقت، تساءل الكثير عن مدى قدرة بعثة (UNAMA) على تنفيذ ولايتها.

تُعزز حالة سيراليون هذا الشرط، حيث أنه بعد اكتمال عملية نزع السلاح، أعلن الرئيس أحمد تيجان كباح في 18 جانفي 2002، عن نهاية الحرب الأهلية في سيراليون، وللمرة الأولى منذ بدء النزاع كانت هناك إمكانية حقيقية للقيام بانتخابات من شأنها أن تُعزز السلام وتوطده.

معيار تعاون السلطات المحلية مع البعثات الأممية

العامل الثالث المهم في نجاح هذه العمليات، هو مدى تعاون السلطات المحلية مع البعثات الأممية، تُقدم حالتني أفغانستان والكونغو الديمقراطية نموذجين متباينين في التعاون. في حين أبدى النموذج الأفغاني الرغبة والإرادة السياسية في التعاون، استطاعت بعثة (UNAMA) المساعدة على إنشاء اللويا جيرغا الطارئة واللويا جيرغا الدستورية، ودعمت صياغة الدستور الجديد، وإنشاء المكاتب الحكومية والوظائف الرئيسية، وكذلك إجراء الانتخابات الرئاسية 2004، والمحلية 2005.

غير أنّ حالة الكونغو أبدت غير ذلك، فقد التزم الرئيس كابيلا بعد فوزه بانتخابات 2006، على تقليص النفوذ السياسي للأمم المتحدة، مما قوّض من قدرة البعثات، وهذا ما انعكس على الانتخابات الرئاسية سنة 2011، عندما انحسر دور بعثة (MONUSCO)، على نشر المواد الانتخابية فقط في مراكز الاقتراع، وهذا ما أثر على نزاهة الانتخابات.

المطلب الثاني: ترتيب المؤشرات حسب فعاليتها

بعد فحصنا لدور بعثات السلام الأممية في بنائها للسلام، مست هذه الدراسة ستة حالات، بالتركيز على ثلاثة مؤشرات، وقد خلصت إلى ما يلي:

1- مؤشر نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج:

أنّ نجاح عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، تتطلب تحقيق ثلاثة عوامل رئيسية، وهي:

- وجود تفويض واضح للبعثات بخصوص عملية (DDR)؛
- وجود تمويل كافٍ، يضمن إعادة إدماج وتأهيل المقاتلين السابقين في الحياة المدنية؛
- أن تحوز البعثة على قدر كبير من القوة من أجل نجاح عملية (DDR).

أما بعض الحالات التي تشهد على أراضيتها تنوعا من الجماعات المسلحة، فيجب عليها الاعتماد على (DDR)، والاستعانة بمقاربة " حل الجماعات المسلحة غير القانونية"، الذي أثبتت أفغانستان نجاحته.

2- مؤشر إصلاح القطاع الأمني:

من أجل نجاح عملية إصلاح القطاع الأمني، فيجب مراعاة:

- توحيد الجهود وتنسيقها، على اعتبارها أهم عامل في نجاح عمليات إصلاح القطاع الأمني؛
- الأخذ بالاعتبار، عند مرحلة إعادة الإدماج (تشكيل قوات الشرطة والجيش)، التنوع الجغرافي والعرقي والجنساني في عمليات انتقاء وتجنيد المقاتلين السابقين، لأن ذلك يؤثر سلبا على استقرار البيئة الأمنية.

3- اجراء الانتخابات وبناء المؤسسات:

ومن أجل إنجاز دور البعثات في إجراء الانتخابات وبناء المؤسسات، فيجب توفر ثلاثة

عوامل رئيسية:

- وجود تفويض واضح وقوي لولاية البعثة، (كوسوفو، تيمور الشرقية) حتى تتمكن من إجراء انتخابات حرة ونزيهة، وتبني مؤسسات قادرة على إدارة البلاد؛
- وجود بيئة آمنة تكفل عدم تجدد النزاع خلال اجراء الانتخابات؛
- وجود إرادة سياسية من السلطات المحلية متعاونة مع البعثات.

خلاصة:

استنادا إلى نتائج الدراسة، فإنّ نجاح بعثات السلام الأممية في عمليات بناء السلام، يعتمد أساسا على عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، فهو المؤشر الرئيسي وأول هياكل بناء السلام، فإن نجحت البعثة في تحقيقه، هيأت شروط إصلاح القطاع الأمني، الذي بدورها إنّ نجحت فيه، أسست لدعامة ثانية، تقتضي بالضرورة توفر نجاح انتخابات نزيهة وبناء مؤسسات قوية.

خاتمة

خاتمة

بعد فشل منظمة الأمم المتحدة في تكوين ما يُسمى بقوات الأمم المتحدة المُسلحة ، استحدثت تكيّفًا بعثات السلام الأمامية، لخلو ميثاقها من أي إشارة إلى هذه البعثات، وهذا ما عبر عنه الأمين العام الأسبق بطرس بطرس غالي على أنّ "حفظ السلام هو ابتكار للأمم المتحدة"، فقامت منذ تأسيسها سنة 1945، بإنشاء قرابة سبعين عملية من عمليات السلام، ولأهميتها استخدمها المجتمع الدولي من بين الآليات الرئيسية لاستعادة السلم والأمن الدوليين، بدءً بعمليات حفظ السلام التقليدي إلى عمليات بناء السلام ما بعد النزاع، الذي يهدف إلى إيجاد الهياكل التي تُزيل أسباب الحروب وتُوفر بدائلًا عن الحرب في المواقف التي تكون فيها الحروب واردة.

فعلى مدار أزيد من ثلاثة عقود، اكتسبت الأمم المتحدة خبرة سمحت لها من تطوير مقارباتها في بناء السلام، منذ تبنيها للمفهوم سنة 1992، أدركت أنّ توفير أساسيات الأمن يُعد المنطلق الأول في وضع أسسٍ سليمة يسمح لها ببناء سلام مستديم.

وتأكيدًا لهذه الرؤية، لا تقتأ الأمم المتحدة عند انخراط بعثاتها في عمليات بناء السلام من تطوير برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (DDR)، وإصلاح القطاع الأمني (SSR)، كشرط أولي لتوفير بيئة سياسية آمنة تسمح بإجراء انتخابات حرة ونزيهة قصد تأسيس نظام ديمقراطي يقوم على المسائلة والشفافية، على اعتبار الديمقراطية قوة دافعة لتجسيد سلام دائم.

وبعد فحصنا لهذه المتغيرات (المؤشرات)، عبر ممارسة الأمم المتحدة في عملياتها لبناء السلام لست (06) حالات متباينة جغرافيا، أفريقيا (سيراليون الكونغو الديمقراطية)، أوروبا (كوسوفو، البوسنة والهرسك)، آسيا (أفغانستان تيمور، الشرقية)، استخلصت الدراسة "بعد التحليل" مجموعة من معايير الفعالية حسب نوع المؤشر، وهي على النحو الآتي:

معايير الفعالية بالنسبة لمؤشر نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج:

- وجود تفويض واضح لولاية البعثة خاص بمهمة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛
- وجود تمويل كاف، لاسيما في مرحلة إعادة الإدماج وتأهيل المقاتلين السابقين في الحياة المدنية؛
- وجود قوة عسكرية كبيرة للبعثة تُمكنها من القيام بمهمة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

معايير الفعالية بالنسبة لمؤشر إصلاح القطاع الأمني:

- توحيد وتنسيق جهود الفواعل والمنخرطين، على اعتباره أهم معيار للنجاح؛
- ضرورة مراعاة التنوع (الجغرافي والعرقي والجنساني) خلال عمليات إعادة تشكيل قوات الشرطة والجيش.

معايير الفعالية بالنسبة لمؤشر إجراء الانتخابات وبناء المؤسسات:

- وجود تفويض واضح لولاية البعثة خاص بمهام الانتخابات وبناء المؤسسات؛
- ضمان توفر بيئة أمنية مستقرة أثناء عملية الانتخابات؛
- وجود إرادة سياسية من السلطة الحاكمة متعاونة مع البعثات.

إنّ تحقيق مؤشرات الاستقرار الأمني في بيئات ما بعد النزاع، يستوجب استيفاء المؤشرات الثلاث كحلقة متكاملة، تبدأ بنزع سلاح المتحاربين السابقين وإعادة إدماجهم وتأهيلهم في الحياة المدنية كخطوة أولى، وهذا أهم مؤشر يساعد على الاستقرار الأمني، ثم يلي ذلك الجهود المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني (الشرطة، الجيش، العدالة) الذي يقوم بدور حاسم من أجل ضمان استمرارية الدولة في ممارسة وظائفها، من خلال الحفاظ على الأمن والسهر على تطبيق القوانين تحقيقاً للعدالة داخل المجتمع، فإنّ تحقق ذلك، توفرت شروط إجراء انتخابات حرة و نزيهة وشفافة تقود إلى بناء مؤسسات ذات شرعية من شأنها أن تكفل للبعثات مواصلة مسار بناء السلام في مختلف المجالات الأخرى.

كما خلصت الدراسة أيضا إلى ظهور اتجاه جديد ضمن منظومة الأمم المتحدة، يهدف إلى تجاوز مفهوم بناء السلام، وهذا ما أشار إليه التقرير الذي عرضه فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام ، سنة 2015، المعنون بـ"تحدي الحفاظ على السلام"، والذي تضمن تطورا لمفهوم بناء السلام الأممي، وانتقاله من بناء السلام إلى الحفاظ على السلام ، فهذا الأخير يهدف إلى تحقيق الغاية الأساسية التي أنشأت من أجلها منظمة الأمم المتحدة وهي حماية وإنقاذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب، فهو لا يشمل فقط الجهود الرامية إلى منع تجدد النزاع، بل أيضا الجهود الرامية إلى منع حدوث النزاع من الأصل.

في ذات الإطار، أشار ذات التقرير إلى أنّ مفهوم بناء السلام ارتبط بمرحلة ما بعد النزاع، أي حينما تصمت المدافع فقط، لهذا لا تُخصص له الموارد الكافية ولا يكون في سلم الأولويات.

ضمن ذات السياق، إنسحب هذا الاتجاه الجديد إلى الباحثين والأكاديميين ، حيث تبني الباحث "دافيد شاندر" DAVID Chandler ، نهاية مفهوم بناء السلام ، في مؤلفه " بناء السلام و أزمة العشرين سنة 2007-2017"، والذي حسبه، منذ سنة 2017، لم يعد مصطلح بناء السلام متداولاً في جدول الأعمال الدولية ، بما في ذلك الأمم المتحدة التي تحولت من استخدام مفهوم بناء السلام إلى مفهوم الحفاظ على السلام.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

الكتب:

- 1- أشرف، صيام . قرار الاتحاد من أجل السلام: هل هو وسيلة ممكنة لحماية الفلسطينيين. جامعة بيرزيت: معهد ابراهيم ابو لغد للدراسات الدولية، 2011.
- 2- الكتاب السنوي، *التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي*، معهد ستوكهولم لأبحاث السلام الدولي، تر . مركز دراسات الوحدة العربية، 2006.
- 3- الخزندار، سامي ابراهيم. *إدارة الصراعات وفض المنازعات إطار نظري*. الدوحة: مركز الجزيرة للدراسات، 2014.
- 4- سامان، نوح. *دروس وعبر من سنوات الحرب وإعادة السلم في البوسنة والهرسك*. بغداد: مطبعة هاولاتي، 2018.
- 5- فالنستين ، بيتر. *مدخل الى فهم تسوية الصراعات، الحرب، والسلام والنظام العالمي*، تر. سعد فيصل السعيد، محمد محمود دبور. الأردن: المركز العلمي للدراسات السياسية ، 2006.
- 6- فرحات ،أكرم حسام. *المسؤولية الدولية في إطار عمليات حفظ السلام في إفريقيا*. الأردن: دار الأيام، 2015.
- 7- مبروك، غضبان. *التنظيم الدولي والمنظمات الدولية* . الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- 8- مجموعة عمل عبر الوكالات حول نزع السلاح، التسريح وإعادة الدمج، نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج: *مبادئ التدخل والإدارة في عمليات حفظ السلام*. الولايات المتحدة الأمريكية: معهد تدريب عمليات السلام، 2009.
- 9- نافعة، حسن. *الأمم المتحدة في نصف قرن، دراسة في تطور التنظيم الدولي منذ 1945*. الكويت: عالم المعرفة، 1995.

المقالات العلمية:

1. سلمة بورياحي، كروي كريمة. "التعددية الاثنية كمدخل لتفسير عرقلة بناء الدولة في افريقيا حالة الكونغو الديمقراطي"، *مجلة اكاديميا للعلوم السياسية* 02(2020).
2. رفيق، بوبشيش. "النزاع في جمهورية الكونغو الديمقراطية: سماته ودوافعه"، *المجلة الجزائرية للأمن والتنمية* 04 (2013).

3. عبد الله . هوادف . " هل تحقق الديمقراطية السّلام؟ مراجعة عامة لنظرية السّلام الديمقراطي". *دراسات استراتيجية* 17(2012).
4. منصر، جمال. "بناء السلام في مرحلة مابعد النزاع المضامين والنطاقات." *دفاتر السياسة* 13(2015).
5. نادية فاضل، عباس فضلي. " السياسة الخارجية الامريكية تجاه أفغانستان"، *دراسات دولية* 45 (2010).
6. نصيرة ،مهيرة. "عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو: الدور وتحديات الاستمرار. صوت القانون 09 (2022).
7. وليد، دوزي. "حرب البوسنة والهرسك 1992-1995: أسبابها، أطرافها ومآلها، *مجلة القانون والتنمية*" 20(2023).

أطروحات الدكتوراه:

- 1- درياش، مفتاح عمر حمد، "العلاقة بين محكمة العدل الدولية ومجلس الامن في التسوية السلمية للمنازعات وحفظ السلام والأمن الدوليين". أطروحة دكتوراه ، جامعة الخرطوم، 2015.
- 2- منصر. جمال ،"التدخل العسكري الانساني في ظل الاحادية القطبية -دراسة في تطور المفهوم والظاهرة". أطروحة دكتوراه ، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011.

التقارير :

- 1- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "برنامج للسلم الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام، (A/47/277-S/24111)
- 2- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "ملحق لخطة السلام"، (A/50/60-S/1995/1)،
- 3- تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، (A/55/305-S/2000/809)
- 4- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "في جو من الحرية أفسح : صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الانسان للجميع" (A/59/2005)
- 5- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، "نتائج مؤتمر القمة العالمي 2005 (A/RES/60/1)
- 6- تقرير فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام، "تحدي الحافظ على السلام" (A/69/968-S2015/490)

- 7- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، "برنامج للسلام الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام،
(A/47/277-S/24111)
- 8- قرار مجلس الأمن، "مجلس الأمن والمنظمات الإقليمية: مواجهة التحديات الجديدة للسلام والأمن الدوليين"
(S/RES/1631(2005))
- 9- مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة " استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة، إعادة تشكيل
هيكل الأمانة العامة للمنظمة،"(A/46/882)
- 10-قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، " المواضيع الخاصة المتصلة بالميزانية البرنامجية لفترة السنتين
(2018-2019) (262/72).
- 11- تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، " فيما يتعلق بإصلاح ركيزة السلام والأمن"،(a/72/772)
- 12- تقرير الأمين العام، إعادة تشكيل هيكل ركيزة السلام والأمن في الأمم المتحدة، رقم a/72/525
- 13- مذكرة من الأمين العام للأمم المتحدة، "الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات الأمم
المتحدة لحفظ السلام"، (A/C.5/59/31).

Foreign Resources and References

Books

1. A.B. fatherston, towards theory of united nations peacekeeping ,(london : Macmillan Press Ltd,1994).
2. Cavalcante, Fernando. *peacebuilding in the united nations coming into life*.Switzerland: palgrave macmilan,2019.
3. David Charles,Philippe. Does peacebuilding build peace ? , in , approches to Peacebuilding , ed.ho-won jeong. new york :palgrave macmillan,2002.
4. Diehl, Paul. Peace operations.cambridge: polity press, 2008.
5. Frank A, Clements. conflict in afghanistan a historical encylopedi. USA: 2003.
6. Funmi, Olonisakin. peacekeeping in sierra leone the story of UNAMSIL.USA : lynne rienner publishers,2008.

7. Jahn, Beate . liberal internationalism, in, the oxford hand book of peacebuilding, statebuilding ,and peace formation ,ed. Oliver P. Richmond and Gözüm Visoka . oxford :oxford university press,2021.
8. James Scambray and Todd Wassel. *Hybrid Peacebuilding in Hybrid Communities: A Case Study of East Timor* ,in *Hybridity on the Ground in Peacebuilding and Development* , ed Joanne Wallis,183.
9. Jaun Paul, Idrach. *building peace sustainbalereconciliation in divided societies*.washington Dc :united states institute of peace press,1997.
10. Jett, Dennis C. *Why Peacekeeping Fails* , New York :Palgrave macmillan , 2001).
11. Joseph J ,Collins . *understanding war in afghanistan* .washington, D.C : national defense university press, 2011.
12. Mark, Sedra, Chapter 2, "Afghanistan in, Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform : Insights from UN Experience in Afghanistan, Burundi, the Central African Republic and the Democratic Republic of the Congo. Geneva :Centre for the Democratic Control of Armed Forces,2012.
13. Magnus Bjarnason, *The War and War-Games in Bosnia and Herzegovina from 1992 to 1995 The main events, disagreements and arguments, resulting in a “de facto” divided country*,2001
14. Michael, Doyle ,Nicholas Sambanis, *making war and building peace united nations peace operations*.United Kingdom: Princeton University Press,2006.
15. Nicolas Limay-hébert and ,rosa freedman ,*hybridity: law, culture and development* .new york :routledge,2017.
16. Rachel ,Sweet. *Peacebuilding as State Building? Lessons from the Democratic Republic of the Congo*,in *The State of Peacebuilding in Africa, Lessons Learned for Policymakers and Practitioners*. USA : Palgrave Macmillan,2021.

17. Roger mac, Ginty. routledge hand book of peacebuilding .new york :routledge,2013.
18. Roland, Paris. at war's end building peace after civil conflict .cambridg university press,2004.
19. Susan, Mills. the financing of UN peacekeeping operations the need for sound financial basis. New York: International peace academy, 1989.
20. Tom, patrick ,liberal peace and post –conflict peacebuilding in africa . united kingdom : palgrave macmillan,2017.
21. tristan m. allen , “United Nations led disarmament, demobilization and reintegration (DDR) in the eastern democratic republic of congo” Master’s Thesis, naval postgraduate school, : California ,2011.
22. Thierry, tardy. "United Nations mission in bosnia and herzegovina UNMIBH)",in joachim a. koops and all, the oxford handbook of united nations peacekeeping operations. united kingdom: oxford university press, 2015
23. Uesugi YUJI et all, operationlisation of hybridit peacebuilding in asia from theory to practice. Switzerland :palagrave macmillan,2021.
24. Wallenstein Peter ,quality peace : peacbuilding ,victory , and world order .New York:oxford university press ,2015.
25. Wallenstein Peter, Madhav Joshi. understanding quality peace , peacebuilding after *civil war* . New York : Routledge ,2018.

Articles

1. Akira W. Jingushi. Post-Conflict Security Sector Reform, and the Roles of the Military and the Police: The Case of Sierra Leone, *Journal of Defense and Security*, 2015
2. Amani, Labda. " peace maybe Joint evaluation of conflict prevention and peace building in the Democratic Republic of congo (2011).

3. Anam, Syaiful." Peacebuilding: The Shift towards a Hybrid Peace Approach", *global and strategis* 1.
4. Aurel ,Croissant. "The Perils and Promises of Democratization through United Nations Transitional Authority – Lessons from Cambodia and East Timor", *Democratization* 15 (2008).
5. Bellamy, Alex J. The ‘next stage’ in peace operations theory?, *International Peacekeeping* 11(2004).
6. Belloni, Roberto. “Hybrid Peace Governance: Its Emergence and Significance” *global governance* 18(2012).
7. Berit, Bliesemann de Guevara. “States of Conflict A case study on peacebuilding in Bosnia and Herzegovina”, *Institute for Public Policy Research*, (2009).
8. Bures, Oldrich . "Regional peacekeeping operations: Complementing or undermining the united nations security council", *global change , peace & security* 18(2006).
9. Christiana Solomon and Jeremy Ginifer, Disarmament, Demobilisation and Reintegration in Sierra Leone centre for international cooperation and security 07 (2008).
10. Deniz Kocak, "Security sector reconstruction in a post-conflict country: Lessons from Timor-Leste", *SFB-Governance Working Paper Series*
11. Diehl Paul et al, " International peacekeeping and conflict resolution a taxonomy analysis with implications" . *journal of conflict and resolution* 42(1998).
12. Galtung JOHAN, " three approaches to peace : peacekeeping, peacemaking and peacebuilding" *prio publication* ,1976.
13. GINTY ,ROGER MAC. " Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace", *Security Dialogue* 41 (2010).
14. Goetze CATHERINE and Guzina DEJAN, "Peacebuilding, Statebuilding, Nationbuilding -Turtles All the Way Down? ", *Civil Wars*.10, No.4 (2008).

15. Hatto, Ronald. " From Peackeping To Peacbuilding" *International Review of the Red Cross* 95 (2013) .
16. Iselin, Hebbert, Larsen, "UNAMA in Afghanistan, Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination", The Norwegian Institute of International Affairs(2010).
17. James, Alane. "The Peacekeeping Role of The League Nations", *International Peacekeeping*, 1.6 (1999).
18. Jeremy King and all, "An unprecedented experiment: Security sector reform in Bosnia and Herzegovina", SAFERWORLD,(2002).
19. John, Braithwaite." Evaluating the Timor-Leste Peace Operation", *Journal of International Peacekeeping* 16 (2012).
20. Jürgen, Friedrich. UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, (9)2005.
21. KenKel Kai, MiChael. "Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to painting a country blue", *Revista Brasileira de Política Internacional* (2013) 56.
22. Lesson Report, "Security Sector Reform (SSR) and Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR), Peacekeeping and Stability", *Operations Institute*,(2019).
23. Mackinlay John and Chopra Jarat . " second generation multinational operations " *The Washington Quarterly* (1992).
24. Michel, Thill. "à la recherche d’une formule gagnante : leçons sur le DDR et la réintégration communautaire en république démocratique du congo," *Le Social Science Research Council*,(2021).
25. Nathalie, Duclos. "the DDR in kosovo: collision and collusion among international administrators and combatants". *peacebuilding*,(4)2014
26. Neil, Deeley. "The International Boundaries of East Timor, Boundary and Territory" , *Briefing*, 3 (2001).

27. Olivas Osuna, José Javier . "The deep roots of the Carnation Revolution: 150 years of military interventionism in Portugal. Portuguese " *Journal of Social Science*, 13 (2014)
28. Paffenholez, THANIA . "International peacebuilding goes local: analysing Lederach's conflict transformation theory and its ambivalent encounter with 20 years of practice". *peacebuilding* 2(2014).
29. Paffenholz, THANIA." understanding peacebuilding theory : Management, resolution and transformation " *new routes* 14 (2009).
30. Patrick Candio and Roland Bleiker. "peacebuilding in east timor", *The Pacific Review* 14(2001),65.
31. Ramon, Blanco. "The UN peacebuilding process: an analysis of its shortcomings in Timor-Leste", *Bras. Polít* 58 (2015).
32. Rhoda, Margesson. "United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues", (*Congressional Research Service* (2010).
33. Richmond, Oliver p. "the problem of peace: understanding the 'liberal peace,« *Conflict, Security & Development* 6 :3(2006).
34. Sugito Sugito and Muhammad Zahrul Anam." the United nations mission in disarmament, demobilization and reintegration in the democratic republic of timor-leste: a failed case or a problematic case?", *UNISCI Journal*, 58(2022).
35. Tardy ,Thierry. "Hybrid Peace Operations: Rationale and Challenges" ,*Global Governance* " ,20 (2014).
36. Tschirgi, Necla. "Bridging the Chasm between Domestic and International Approaches to Peacebuilding: Conceptual and Institutional Tools", *Domestic and International Approaches to Peacebuilding* 07(2015).
37. W. Andy, Knight. "Disarmament, Demobilization, and Reintegration and Post-Conflict Peacebuilding in African An Overview " *african security* (2008).

38. Yeshe Choedon. "The United Nations Peacebuilding in Kosovo: The Issue of Coordination", *International Studies* 47(2010).

Websites

1. Bosnia and Herzegovina - UNMIBH – Background , <https://peacekeeping.un.org/ar/mission/past/unmibh/background.html>, 23 October 2023.
2. Dorn Walter, " Peace Operations: Terms & Definitions", *A brief prepared for the House of Commons Standing Committee on National Defence, 11 May 2018* ,https://walterdorn.net/pdf/Definitions-Peace-Operations-Doctrine_with-Annex1_11May2018.pdf
3. Ghunta Julius, "Critics of Liberal Peace: Are Hybridity & Local Turn Approaches More Effective?" <https://www.e-ir.info/2018/12/13/critics-of-liberal-peace-are-hybridity-local-turn-approaches-more-effective/>
4. Katy A. Crossley-Frolick, Oya Dursun-Ozkanca, Transitional Justice and Security Sector Reform: The Role of the EU and Other Multilateral Institutions in Building Kosovo's Police Force, Conference Proceedings (2011)13. <http://aei.pitt.edu/52664/1/DURSUN-OZKANCA.pdf>
5. Last David , " From Peacekeeping to Peacebuilding" , *the online journal of peace and conflict resolution* 5.1 (2003) https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/ojpcr/ojpcr_5_1/ojpcr_5_1a.pdf
6. Laura Pineschi, " United Nations Peacebuilding in Afghanistan and its Challenges. <https://www.b4peace.unipr.it/downloadp.php?idfile=78&checkfile=1>
7. Paul Williams, "Peace Operations", Oxford Research Encyclopedia of International Studies, oxford University Press USA, :(2017)03, DOI:10.1093/acrefore/9780190846626.013.37
8. small arms survey 2009: chapter 9 summary, DDR in afghanistan when state-building and insecurity collide,2

<https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resources/Small-Arms-Survey-2009-Chapter-09-summary-EN.pdf>

9. The Conflict in Sierra Leone and the Engagement of the United Nations, in <https://unipsil.unmissions.org/background#:~:text=It%20helped%20the%20Government%20restore,it%20by%20the%20Security%20Council>, 28 october 2023.

10. United Nations Integrated Peacebuilding Office In Sierra Leone, <https://unipsil.unmissions.org/background#:~:text=It%20helped%20the%20Government%20restore,it%20by%20the%20Security%20Council>.

11. UNITED NATIONS INTEGRATED PEACEBUILDING OFFICE IN SIERRA LEONE

<https://unipsil.unmissions.org/background#:~:text=It%20helped%20the%20Government%20restore,it%20by%20the%20Security%20Council>

الملاحق

الملحق رقم 01

Distr.
GENERALA/47/277
S/24111 ✓
17 June 1992
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH AND FRENCHالجمعية العامة
مجلس الأمن
UN LIBRARY

JUN 25 1992

UN/SA COLLECTION

مجلس الأمن
السنة السابعة والأربعونالجمعية العامة
الدورة السابعة والأربعون
البند ١٠ من القائمة الأولى*
تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمةبرنامج للسلام

الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام

تقرير الأمين العام المقدم عملاً بالبيان
الذي اعتمده اجتماع القمة لمجلس الأمن
في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢مقدمة

١ - دعاني مجلس الأمن في بيانه المؤرخ ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ ، الذي أصدره لدى اختتام أول اجتماع يعقده على مستوى رؤساء الدول والحكومات ، إلى أن أعيد ، بغية التوزيع على الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بحلول ١ تموز/يوليه ١٩٩٢ ، "تحليلاً وتوصيات بشأن سبل تعزيز وزيادة قدرة الأمم المتحدة ، في إطار الميثاق وأحكامه ، على الاضطلاع بمهام الدبلوماسية الوقائية ، وصنع السلام وحفظ السلام" (١) .

٢ - الأمم المتحدة تجتمعُ لدول ذات سيادة ، وما تستطيع عمله إنما هو رهـن بما توجده تلك الدول من أرضية مشتركة تلتقي عليها . وكان من شأن عقود الخصومة التي انتابت العالم أثناء الحرب الباردة أن جعلت تحقيق وعد المنظمة الأصلي أمراً مستحيلاً . ولذا فإن اجتماع القمة في كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ إنما كان إعادة للالتزام بشكل لم يسبق له مثيل وعلى أعلى المستويات السياسية ، بمقاصد الميثاق ومبادئه .

٣ - وفي الأشهر الأخيرة تنامي الاقتناع لدى الأمم ، كبيرها وصغيرها ، بأن الفرصة قد سحبت من جديد لتحقيق أهداف الميثاق العظيمة - أمم متحدة قادرة على حفظ السلم والأمن الدوليين ، وكفالة العدالة وحقوق الإنسان ، والقيام ، كما جاء في الميثاق ، بتعزيز "الرقى الاجتماعي ورفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح" . هذه فرصة سانحة يجب ألا تُهدر . ويجب ألا يُسمح أبداً بأن تعود المنظمة إلى حالة الشلل التي أمابتها حقبة من الزمن سلفت .

٤ - إنني أرحب بدعوة مجلس الأمن ، في هذه الفترة المبكرة من عهدي كأمين عام ، لإعداد هذا التقرير . وهو يستقي من أفكار ومقترحات تلقيتها من حكومات ووكالات إقليمية ومنظمات غير حكومية ومؤسسات وأفراد من بلدان عديدة . وإنني شاكر لهؤلاء ، مع تأكيدي بأن المسؤولية عن هذا التقرير هي مسؤوليتي وحدي .

٥ - إن مصادر النزاع والحرب منتشرة وعميقة . ويتطلب الوصول إليها بذل قصارى جهدنا لتعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية ، والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستمرة من أجل تحقيق ازدهار أعم ، والتخفيف من المشقة والحد من وجود أسلحة الدمار الشامل ومن استعمالها . لقد انعقد مؤخرا في ريو دي جانيرو مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية ، وهو أكبر مؤتمر قمة عُقد على الإطلاق . وستشهد السنة القادمة المؤتمر العالمي الثاني بشأن حقوق الإنسان . وفي عام ١٩٩٤ ستعالج مسألة السكان والتنمية . وفي عام ١٩٩٥ سينعقد المؤتمر العالمي المعني بالمرأة ، وقد اقترح أيضا عقد اجتماع قمة عالمي بشأن التنمية الاجتماعية . وسأوجه اهتمامي ، طوال عهدي كأمين عام ، إلى هذه المسائل الهامة . وأنا أفكر بها جميعا بينما ألتفت ، كما أفعل في هذا التقرير ، إلى المشاكل التي طلب مني مجلس الأمن بالتحديد النظر فيها : الدبلوماسية الوقائية ، وصنع السلم وحفظ السلم ، وقد أضفت إليها مفهوما وثيق الصلة ، هو بناء السلم بعد انتهاء الصراع .

٦ - إن رغبة الأعضاء البائنة في العمل معا هي مصدر قوة جديد لجهدنا المشترك . إلا أن النجاح أبعد ما يكون عن المؤكد . وفي حين يتناول تقريري سبل تحسين قدرة المنظمة على السعي إلى السلم وحفظه ، فإنه من الأساسي ألا تنسى الدول الأعضاء جميعها أن السعي إلى إيجاد آليات وتقنيات محسنة لن تكون له أهمية تُذكر إلا إذا أذكت هذه الروح الجماعية الجديدة الإرادة اللازمة لاتخاذ القرارات الصعبة التي يتطلبها هذا الوقت بما فيه من فرص سانحة .

٧ - ولذا فإنني أدرك أهمية اللحظة ، وبشعور من الامتنان أتقدم بهذا التقرير إلى أعضاء الأمم المتحدة .

أولا - السياق المتغير

٨ - خلال السنوات القليلة الماضية ، انهار الحاجز الإيديولوجي الهائل الذي أشار ، على مدى عقود من الزمن ، حالة من عدم الثقة والعداء ، وتداعت أدوات الدمار الرهيبة التي لازمتهما . وحتى وإن غدت القضايا بين بلدان الشمال والجنوب أشد حدة ، وتستدعي الاهتمام على أعلى المستويات الحكومية ، فقد تآتت عن التحسُّن في العلاقات بين دول الشرق والغرب إمكانات جديدة ، تتحقق بعضها فعلا ، للوقوف بنجاح في وجه الاخطار التي تهدد الأمن المشترك .

٩ - لقد حلت قوى أكثر ديمقراطية وحكومات أكثر استجابة محل الأنظمة التسلطية . ولئن اختلف شكل هذه العمليات ونطاقها وكشافتها من أمريكا اللاتينية إلى أفريقيا إلى أوروبا إلى آسيا ، فإنها متماثلة بما فيه الكفاية بما يدل على قيام ظاهرة عالمية . وجنبا إلى جنب مع هذه التغيرات السياسية ، تسعى دول كثيرة إلى الأخذ بسياسات اقتصادية أكثر انفتاحا ، مما يخلق شعورا عالميا بالدينامية والحركة .

١٠ - وبالإضافة إلى مئات الملايين الذين حصلوا على استقلالهم في موجة إنهاء الاستعمار التي أعقبت قيام الأمم المتحدة ، حصل ملايين آخرون على حريتهم في الآونة الأخيرة . ومرة أخرى أخذت دول جديدة تتبوأ أماكنها في الجمعية العامة . ومجيئها إنما يؤكد من جديد أن من المهم والذي لا محيد عنه أن تكون الدولة ذات السيادة هي الكيان الأساسي للمجتمع الدولي .

١١ - لقد دخلنا مرحلة انتقالية على الصعيد العالمي تتسم بأنماط فريدة من التضارب . وثمة ترابطات إقليمية وقارية بين الدول تتمخض عن سبل لتعميق التعاون والتخفيف من بعض السمات محل الخلاف في توجهات التنافس السيادية والقومية . ويتضاءل وضوح الحدود الوطنية بتقدم الاتصالات والتجارة العالمية وبالقرارات التي تتخذها الدول للتخلي عن بعض امتيازاتها السيادية لصالح الترابطات السياسية المشتركة الأوسع . بيد أنه تبرز ، في الوقت نفسه ، تأكيدات جديدة حادة للقومية والسيادة ، ويهدد وشام الدول صراع إما عرقي أو ديني أو اجتماعي أو ثقافي أو لغوي . ويواجه السلم الاجتماعي تحديا يتمثل ، من جهة ، في دعاوى جديدة للتمييز والاستئثار ،

ومن جهة أخرى ، بأعمال الإرهاب التي تسعى إلى تقويض التطور والتغير بالوسائل الديمقراطية .

١٣ - ومفهوم السلم سهل إدراكه ، أما مفهوم الأمن الدولي فأكثر تعقيدا ، ذلك أن نمطا من التناقضات قد نشأ هنا أيضا . وفي الوقت الذي شرعت فيه الدول النووية الرئيسية في التفاوض لعقد اتفاقات من أجل خفض الأسلحة ، فإن انتشار أسلحة الدمار الشامل يندثر بالزيادة ، ولا تزال الأسلحة التقليدية تُكس في أنحاء عديدة من العالم . وفي الوقت الذي أصبحت فيه العنصرية معروفة على حقيقتها كقوة مدمرة ، وفي الوقت الذي يجري فيه تفكيك بنية الغمل العنصري ، أخذت تبرز توترات عنصرية جديدة تجد في العنف تعبيرا عنها . ويعمل التقدم التكنولوجي على تغيير طبيعة الحياة وتوقعاتها في جميع أنحاء العالم . وكان من شأن ثورة الاتصالات أن وحث العالم في الإدراك والتطلع وزيادة التضامن في وجه الظلم . بيد أن التقدم يجلب أيضا أخطارا جديدة على الاستقرار : الضرر الإيكولوجي ، وتضعف حياة الأسرة والمجتمع ، وزيادة التدخل في حياة الأشخاص وحقوقهم .

١٣ - ولا ينبغي أن يُسمح لهذا البُعد الجديد من انعدام الأمن أن يحجب المشاكل المستمرة المدمرة التي يمثلها النمو السكاني الجامح ، وأعباء الديون الساحقة ، والحواجز التجارية ، والمخدرات ، واتساع الهوة بين الاغنياء والفقراء . إن الفقر والمرض والمجاعة والقهر واليأس كلها أشياء مستفحلة ، تضامنت معا فنتج عنها ١٧ مليوناً من اللاجئين ، و ٢٠ مليوناً من المشردين ، وحالات من الهجرة الكثيفة للشعوب داخل الحدود الوطنية وفيما وراءها . وكلها في آن واحد مصادر للنزاع وناشئة عنه ، تتطلب اهتماما دؤوبا ويجب أن تعطى أولوية قصوى في جهود الأمم المتحدة . وقد يمثل درع الأوزون غير المحكم خطرا أعظم على السكان المعرضين مما يمثله جيش معاد . وبإمكان الجفاف والمرض أن يقضيا على الأشخاص بوحشية لا تقل عن وحشية أسلحة الحرب . ولذلك وفي هذا الوقت من تجدد الغرمة ، يجب أن تشمل الجهود التي تبذلها المنظمة من أجل بناء السلم والاستقرار والأمن أمورا تتعدى الأخطار العسكرية كي تتخطم أغلال الصراع والحرب التي ابتلي بها الماضي . بيد أن النزاعات المسلحة لا تزال إلى اليوم ، مثلما حدث عبر التاريخ ، تجلب الخوف والرعب للإنسانية ، مما يقتضي اهتماما عاجلا منا بالعمل على منع وقوعها وعلى احتوائها ووضع نهاية لها .

١٤ - ومنذ إنشاء الأمم المتحدة عام ١٩٤٥ ، راح حوالي ٣٠ مليون نسمة ضحية ما يزيد على ١٠٠ نزاع كبير شهدها العالم . ووقفت الأمم المتحدة عاجزة عن معالجة الكثير من

هذه الأزمات بسبب استعمال حق النقض - ٢٧٩ مرة - في مجلس الأمن ، وهذا دليل حي على الانقسامات التي شهدتها تلك الفترة .

١٥ - وبانتهاء الحرب الباردة لم يستعمل حق النقض وذلك منذ ٢١ أيار/مايو ١٩٩٠ ، كما اشتدت المطالب على الأمم المتحدة . وبرز ذراعها الأمني ، الذي كانت قد أعجزته ظروف لم تُنشأ الأمم المتحدة لمواجهة أو أُعدت لها ، كأداة رئيسية لمنع الصراعات وحلها ولحفظ السلم . ويجب أن تكون أهدافنا كما يلي :

- السعي ، في أقرب مرحلة ممكنة ، إلى تحديد الحالات التي قد تؤدي إلى نشوب صراعات ، والعمل عن طريق الدبلوماسية على إزالة مصادر الخطر قبل نشوب العنف ؛

- الشروع ، أينما تفجر صراع ، في صنع السلم بهدف حل القضايا التي أدت إلى نشوب الصراع ؛

- العمل ، عن طريق حفظ السلم ، على صون السلم ، مهما كان هشاً ، حيثما أوقف القتال ، والمساعدة على تنفيذ الاتفاقات التي يتوصل إليها مانعو السلم ؛

- الوقوف على أهبة الاستعداد للمساعدة في بناء السلم في مختلف سياقاته : إعادة بناء المؤسسات والهيكل الأساسية للأمم التي مزقتها الحروب والنزاعات الأهلية ؛ وبناء أوامر المنفعة المتبادلة القائمة على السلم بين الأمم التي نشبت بينها حروب في السابق ؛

- التصدي ، بالمعنى الأوسع ، لاعمق أسباب الصراع : القنوط الاقتصادي ، والجور الاجتماعي ، والقهر السياسي . ومن الممكن أن نلاحظ مفهوماً أخلاقياً مشتركاً آخذاً في الظهور على نحو متزايد ، يشيع بين أمم العالم وشعوبه ، ويجد تعبيراً عن نفسه في القوانين الدولية التي يعود نشوء الكثير منها إلى جهد هذه المنظمة .

١٦ - تلك مهمة أوسع نطاقاً للمنظمة العالمية تقتضي تضافر اهتمام وجهود كل دولة ، وجهود المنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية ومنظومة الأمم المتحدة بكاملها ،

وقيام كل من أجهزتها الرئيسية بالعمل وفق ما يتطلبه الميثاق من توازن واتساق . ولقد عهدت جميع الدول الاعضاء إلى مجلس الأمن بالمسؤولية الرئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين بموجب الميثاق . ويجب أن تشترك في هذه المسؤولية ، بمعناها الأوسع ، الجمعية العامة وجميع العناصر العاملة في المنظمة العالمية . ولكل منها دور خاص لا غنى عنه يقوم به في سبيل تحقيق نهج متكامل إزاء أمن الانسانية . ويرتكز إسهام الأمين العام على نمط الثقة والتعاون بينه وبين الهيئات التداولية للأمم المتحدة .

١٧ - إن حجر الزاوية في هذا العمل هو الدولة ، ويجب أن يظل كذلك ، فاحترام صميم سيادة الدولة وسلامتها هو أمر حاسم لتحقيق أي تقدم دولي مشترك . بيد أن زمن السيادة المطلقة الخالصة قد مضى ، فنظريتها لم تتماشأ أبدا مع الواقع . ومهمة قادة الدول اليوم فهم هذا الأمر وإيجاد توازن بين احتياجات الحكم الداخلي الجيد ومتطلبات عالم يزداد تكافلا . فالتجارة والاتصالات والأمور البيئية تتعدى الحدود الإدارية ، ولكن يظل الأفراد ، داخل تلك الحدود ، يقومون بأول مهمة تقتضيها حياتهم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية . إن الأمم المتحدة لم تغلق بابها . ولكن إذا ما طالبت كل مجموعة عرقية أو دينية أو لغوية بمغفة الدولة ، فلن يكون للتجزئة حدود ، وسيصبح السلم والأمن والرفاه الاقتصادي للجميع أبعد منألا بكثير .

١٨ - ويمكن أحد متطلبات حلول هذه المشاكل في الالتزام بحقوق الإنسان مع إحساس خاص بحقوق الاقليات ، سواء أكانت عرقية أو دينية أو اجتماعية أو لغوية . وقد وفرت عصبة الأمم آلية لحماية الاقليات دوليا . وسيعرض على الجمعية العامة قريبا إعلان بشأن حقوق الاقليات . ويتوقع لهذا الصك ، بالإضافة إلى تزايد فعالية آلية الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان ، أن يحسّن من حالة الاقليات ومن استقرار الدول .

١٩ - ولا ينبغي النظر إلى العالمية والقومية بوصفهما اتجاهين متعارضين ، مقضي عليهما بأن يدفع كل منهما الآخر إلى أقصى ردود الفعل . إن إضفاء الصبغة العالمية السليمة على الحياة المعاصرة إنما يتطلب ، بالدرجة الأولى ، هويات راسخة وحريبات أساسية . ولا ينبغي أن يُسمح في الفترة القادمة بأن يكون هناك تضارب بين سيادة الدول وسلامتها الإقليمية واستقلالها في ظل النظام الدولي الثابت ، ومبدأ حريية الشعوب في تقرير مصيرها ، وكلاهما يحظى بقيمة وأهمية عظيمتين . ومن الأهمية بمكان احترام المبادئ الديمقراطية على جميع أصعدة الحياة الاجتماعية : في المجتمعات

وداخل الدول وفي إطار جماعة الدول . وينبغي أن يكون واجبنا دائما هو الحفاظ على سلامة كل منها وإيجاد صيغة متوازنة للجميع .

ثانيا - التعاريف

٢٠ - تتصل مصطلحات الدبلوماسية الوقائية ، وضع السلم ، وحفظ السلم أحدهما بالآخر بصورة لا تتجزأ ، وهي مستخدمة في هذا التقرير بالتعاريف التالية :

الدبلوماسية الوقائية هي العمل الرامي إلى منع نشوء منازعات بين الاطراف ، ومنع تصاعد المنازعات القائمة وتحولها إلى صراعات ، ووقف انتشار هذه الصراعات عند وقوعها .

منع السلم هو العمل الرامي إلى التوفيق بين الاطراف المتعادية ، لا سيما عن طريق الوسائل السلمية مثل الوسائل التي ينص عليها الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة .

حفظ السلم هو وزع أفراد للأمم المتحدة في الميدان ، ويتم ذلك حتى الآن بموافقة جميع الاطراف المعنية ، ويشمل عادة اشتراك أفراد عسكريين و/أو أفراد من الشرطة تابعين للأمم المتحدة ، وكثيرا ما ينطوي ذلك على اشتراك موظفين مدنيين أيضا . وحفظ السلم هو وسيلة لتوسيع إمكانيات منع نشوب المنازعات وصنع السلم ، على السواء .

٢١ - وسيتناول هذا التقرير بالإضافة إلى ذلك مفهوما له صلته الدقيقة بالموضوع وهو مفهوم بناء السلم بعد انتهاء الصراع - وهو العمل على تحديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز وتدعيم السلم لتجنب الارتداد إلى حالة النزاع . وترمي الدبلوماسية الوقائية إلى حل المنازعات قبل نشوب العنف ، ويلزم صنع السلم وحفظ السلم لوقف الصراعات ولصون السلم بعد التوصل إليه . وهما يعززان - في حالة نجاحهما - فرصة بناء السلم بعد انتهاء الصراع ، الأمر الذي يمكن أن يحول دون نشوب العنف من جديد بين الأمم والشعوب .

٢٢ - وتوفر مجالات العمل الأربعة هذه ، إذا ما أخذت معا ، وطبقت بدعم من جميع الأعضاء ، إسهاما متماسكا نحو كفالة السلم بروح من الميثاق . وللأمم المتحدة خبرة

شامعة ليس فقط في هذه الميادين ، وإنما أيضا في المجال الأوسع نطاقا المتمثل في العمل من أجل السلم الذي يضم هذه الميادين الأربعة . وقد أسهمت المبادرات المتعلقة بإنهاء الاستعمار ، والبيئة والتنمية القابلة للاستمرار ، والسكان ، واستئصال المرض ، ونزع السلاح ، وتطوير القانون الدولي ، ومجالات كثيرة غيرها ، إسهاما هائلا في وضع الأسس لعالم يسوده السلم . إن العالم كثيرا ما مزقته المنازعات وابتلي بقدر هائل من الألم والحرمان الإنساني . ومع ذلك فلولا جهود الأمم المتحدة المتواصلة لكان الأمر أشد وطأة . وينبغي أن تؤخذ في الحسبان هذه الخبرة الواسعة عند تقييم إمكانات الأمم المتحدة في صون الأمن الدولي ، ليس فقط بالمعنى التقليدي وإنما أيضا في ضوء الأبعاد الجديدة التي تمثلها المرحلة القادمة .

ثالثا - الدبلوماسية الوقائية

٢٣ - يتمثل أكثر جهود الدبلوماسية استموابا وفعالية في تخفيف التوتر قبل أن يؤدي إلى نشوب صراع ، فإذا ما نشب الصراع كان لا بد من العمل بسرعة على احتوائه وعلاج أسبابه الكامنة . ويمكن أن يتولى مهام الدبلوماسية الوقائية الأمين العام شخصيا ، أو تؤدي عن طريق كبار الموظفين أو عن طريق الوكالات والبرامج المتخصصة ، أو بواسطة مجلس الأمن ، أو الجمعية العامة ، أو المنظمات الإقليمية بالتعاون مع الأمم المتحدة . وتتطلب الدبلوماسية الوقائية اتخاذ تدابير لخلق الثقة ، وتحتاج إلى إنذار مبكر يقوم على جمع المعلومات وتقصي الحقائق بصورة رسمية أو غير رسمية ؛ كما قد تتضمن وزعا وقائيا للأفراد ، وإنشاء مناطق منزوعة السلاح في بعض الحالات .

تدابير بناء الثقة

٢٤ - الثقة المتبادلة وحسن النية أساسيان في التقليل من احتمال اندلاع الصراع بين الدول . والعديد من هذه التدابير متاح للحكومات التي لديها الإرادة لاستخدامها . ومن الأمثلة على ذلك تبادل البعثات العسكرية بصورة منتظمة ، وتشكيل مراكز إقليمية أو دون إقليمية لتقليل المخاطر ، ووضع ترتيبات للتدفق الحر للمعلومات ، بما في ذلك رصد اتفاقات التسلح الإقليمية . وإنني أطلب من جميع المنظمات الإقليمية أن تحظر في أية تدابير أخرى لبناء الثقة يمكن أن تطبق في مناطقها وتبلغ الأمم المتحدة بالنتائج . وسأجري مشاورات دورية بشأن تدابير بناء الثقة مع أطراف المنازعات سواء منها المحتملة أو الراهنة أو الماضية ، ومع المنظمات الإقليمية ، مع تقديم ما تستطيع الأمانة العامة أن تقدمه من مساعدة استشارية .

تقصي الحقائق

٢٥ - يجب أن تقوم التدابير الوقائية على معرفة آنية ودقيقة بالحقائق . وفوق ذلك ، من المطلوب وجود تفهم للتطورات والاتجاهات العالمية يقوم على تحليل سليم . ولا بد من توافر الإرادة لاتخاذ الإجراءات الوقائية المناسبة . ونظرا لوجود جذور اقتصادية واجتماعية لكثير من الصراعات المحتملة ، يجب أن تشمل المعلومات التي نحتاج إليها الامم المتحدة الآن الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية ، علاوة على التطورات السياسية التي قد تفضي إلى حدوث توترات خطيرة .

(أ) يلزم اللجوء على نحو متزايد إلى تقصي الحقائق ، وفقا للميثاق ، إما بمبادرة من الأمين العام ، كي يتمكن من أداء مسؤولياته بموجب الميثاق ، بما في ذلك المادة ٩٩ ، أو من مجلس الأمن أو الجمعية العامة . ويمكن استعمال أشكال مختلفة على نحو انتقائي حسبما تتطلب الحالة . وأي طلب يرد من دولة ما لإرسال بعثة تقصي للحقائق تابعة للأمم المتحدة إلى إقليمها ينبغي أن يدرس دون تأخير لا مبرر له .

(ب) ينبغي أن توفر الاتصالات مع حكومات الدول الاعضاء للأمين العام معلومات تفصيلية عن القضايا ذات الأهمية . وإنني أطلب أن تكون جميع الدول الاعضاء على استعداد لتقديم المعلومات اللازمة لتحقيق الفعالية للدبلوماسية الوقائية . وسوف أضيف إلى اتصالاتي الشخصية إيفاد كبار المسؤولين بانتظام في بعثات يكون الغرض منها إجراء مشاورات في العواصم وغيرها من الأماكن . ومثل هذه الاتصالات ضروري للوصول إلى فهم أعمق للحالة وتقدير عواقبها المحتملة .

(ج) قد يأتي التكليف بالتقصي الرسمي للحقائق من مجلس الأمن أو من الجمعية العامة ، وقد تختار أي من هاتين الهيئتين أن ترسل بعثة تحت سلطتها المباشرة ، كما قد تدعو الأمين العام إلى اتخاذ الخطوات اللازمة ، بما في ذلك تعيين بعث خاص . فضلا عن قيام مثل هذه البعثة بجمع المعلومات التي يمكن على أساسها اتخاذ قرار بمزيد من الإجراءات ، فإنها في بعض الحالات تستطيع بوجودها أن تساعد على تهدئة النزاع ، حيث يتسبب للأطراف أن المنظمة ، وبخاصة مجلس الأمن ، مهتمة اهتماما نشطا بالمسألة باعتبارها خطرا قائما أو محتملا يهدد الأمن الدولي .

(د) في الظروف الاستثنائية يجوز للمجلس أن يجتمع خارج المقر وفقا لما ينص عليه الميثاق ، لا بغية الاطلاع على الحقائق مباشرة فحسب ، بل كذلك لإعمال سلطة المنظمة في حالة بذاتها .

الإذار المبكر

٢٦ - ما فتئت منظومة الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة تطور شبكة قيّمة من نظم الإذار المبكر فيما يتعلق بالأخطار البيئية ، وخطر وقوع حادثة نووية ، والكوارث الطبيعية ، وتحركات السكان الضخمة ، وخطر حدوث المجاعات وانتشار الأمراض . غير أن هناك حاجة لتعزيز الترتيبات بطريقة تجمع بين المعلومات الآتية من هذه المصادر وبين المؤشرات السياسية ، بغية الوقوف على احتمال وجود خطر يهدد السلم ، وتحليل ما يمكن للأمم المتحدة أن تتخذه من تدابير للتخفيف من هذا الخطر . وستظل هذه العملية تتطلب تعاوناً وثيقاً من مختلف الوكالات المتخصصة والمكاتب الفنية في الأمم المتحدة . وسأقوم ، حسب الاقتضاء ، بتوفير التحليلات ، والتوصيات التي تتمخض عنها بشأن الإجراءات الوقائية ، إلى مجلس الأمن وغيره من أجهزة الأمم المتحدة . وإنني أوصي إضافة إلى ذلك بأن يدعو مجلس الأمن المجلس الاقتصادي والاجتماعي بعد تنشيطه وإعادة تشكيله في هيكل جديد إلى توفير تقارير ، وفقاً للمادة ٦٥ من الميثاق ، بشأن التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي قد تؤدي ، إن لم يتم التخفيف من حدتها ، إلى تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر .

٢٧ - وللترتيبات والمنظمات الإقليمية دور هام في الإذار المبكر . وإنني أطلب من المنظمات الإقليمية التي لم تسع بعد إلى الحصول على مركز المراقب في الأمم المتحدة أن تفعل ذلك وأن ترتبط ، من خلال ترتيبات مناسبة ، باليات الأمن التابعة لهذه المنظمة .

الوزع الوقائي

٢٨ - عادة ما تقام عمليات الأمم المتحدة في مناطق الازمات بعد نشوب الصراع . وقد أن الاوان للتخطيط لمواجهة الظروف التي تستدعي وزعا وقائيا ، وهو ما يمكن أن يحدث بأشكال وطرق متنوعة . فمثلا ، يمكن اللجوء إلى الوزع الوقائي في ظروف أزمة وطنية بناء على طلب من الحكومة أو من جميع الأطراف المعنيين ، أو بموافقتهم ؛ وفي المنازعات بين الدول يمكن أن يحصل مثل هذا الوزع عندما يشعر بلدان أن وجود الأمم المتحدة على جانبي حدودهما يمكن أن يشبط الأعمال العدوانية ؛ كذلك يمكن أن يحصل الوزع الوقائي عندما يشعر بلد ما أنه مهدد فيطلب وجودا مناسباً للأمم المتحدة على جانبه هو فقط من الحدود . وفي كل حالة ، ينبغي بعناية تحديد ولاية وتكوين عناصر وجود الأمم المتحدة ، وأن يكون كل ذلك واضحا للجميع .

٢٩ - وفي حالة قيام أزمة داخل بلدا ما ، وعندما تطلب الحكومة أو يوافق جميع الأطراف على ذلك ، يمكن للوزع الوقائي أن يساعد بطرق عديدة في تخفيف المعاناة والحد من العنف أو السيطرة عليه . والمساعدة الإنسانية ، إذا قدمت بنزاهة ، يمكن أن تكون لها أهمية حاسمة ؛ والمساعدة في صون الأمن ، سواء كان ذلك عن طريق الأفراد العسكريين أو أفراد الشرطة أو المدنيين ، يمكن أن تحقق الدماء وتولد ظروفًا من السلامة يمكن في ظلها عقد المفاوضات ؛ كما يمكن أن تساعد الأمم المتحدة في جهود التوفيق إن رغبت الأطراف في ذلك . وفي ظروف معينة ، قد تحتاج الأمم المتحدة إلى الاستفادة من المهارات المتخصصة والموارد من مختلف أنحاء منظومة الأمم المتحدة ؛ كما قد تتطلب مثل هذه العمليات أحيانًا مشاركة المنظمات غير الحكومية .

٣٠ - وفي حالات الأزمات الداخلية هذه ، يلزم أن تحترم الأمم المتحدة سيادة الدولة ؛ وإن لم تفعل ذلك تكن على نقيض ما فهمته الدول الأعضاء لدى قبولها لمبادئ الميثاق . ويجب أن تواصل المنظمة مراعاتها للتوازن الذي تم التفاوض بشأنه بدقة ، التوازن الذي تتضمنه المبادئ التوجيهية المرفقة بقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١ . فقد أكدت هذه المبادئ التوجيهية ، من بين أمور أخرى ، أنه يجب توفير المساعدة الإنسانية وفقا لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة ؛ وأنه يجب احترام سيادة الدول وسلامتها الإقليمية ووحدتها الوطنية احترامًا كاملاً وفقا لميثاق الأمم المتحدة ؛ وأنه ينبغي ، في هذا السياق ، أن توفر المساعدة الإنسانية بموافقة البلد المتضرر ، ومن حيث المبدأ على أساس نداء يوجهه ذلك البلد . كما أكدت المبادئ التوجيهية مسؤولية الدول عن العناية بضحايا حالات الطوارئ التي تقع في إقليمها والحاجة إلى الوصول إلى الذين يحتاجون إلى المساعدة الإنسانية . وفي ضوء هذه المبادئ التوجيهية ، لن يكون في طلب الحكومة اشتراك الأمم المتحدة أو في موافقتها على ذلك ، خرق لسيادة تلك الدولة أو تناقض مع الفقرة ٧ من المادة ٢ من الميثاق التي تشير إلى المسائل التي تكون أصلا من صميم السلطان الداخلي للدولة .

٣١ - وفي المنازعات بين الدول ، إذا ما اتفق كلا الطرفين ، أو صي بأنه إذا خلاص مجلس الأمن إلى أن احتمال وقوع أعمال عنادية بين بلدين مجاورين قد يزول بالوزع الوقائي لعناصر من الأمم المتحدة في إقليم كل دولة ، ينبغي اتخاذ مثل هذا الإجراء . ويتحدد تكوين وجود الأمم المتحدة وفقا لطبيعة المهام المطلوب أدائها .

٣٢ - وفي الحالات التي تخشى فيها دولة ما هجوما يُشن عبر الحدود ، فإنه إذا ما خلع مجلس الأمن إلى أن من شأن وجود الأمم المتحدة على جانب واحد من الحدود ، بموافقة البلد الطالب فقط ، أن يحول دون وقوع الصراع ، فإنني أوصي بإجراء وزع وقائي . وفي هذه الحالة أيضا ، فإن الذي يحدد الولاية والافراد المطلوبين للاضطلاع بها إنما هو طبيعة الحالة ذاتها .

المناطق المنزوعة السلاح

٣٣ - في الماضي ، كانت تنشأ مناطق منزوعة السلاح بموافقة الاطراف عند انتهاء الصراع . وبالإضافة إلى وزع أفراد الأمم المتحدة في تلك المناطق كجزء من عمليات حفظ السلم ، ينبغي الآن النظر في جدوى وجود هذه المناطق كشكل من أشكال الوزع الوقائي ، على كلا الجانبين من الحدود ، بموافقة الطرفين ، باعتبارها وسيلة للفصل بين متحاربين محتملين ، أو على جانب واحد من الخط ، بناء على طلب أحد الطرفين بقرض إزالة أي ذريعة للهجوم . والمناطق المنزوعة السلاح تكون بمثابة رمز لاهتمام المجتمع الدولي بالحيلولة دون نشوب صراع .

رابعا - منع السلم

٣٤ - بين مهمة السعي لمنع وقوع الصراع ومهمة حفظ السلم تكمن مسؤولية العمل على التوفيق بين الاطراف المتخاصمة بالوسائل السلمية . ويتضمن الفصل السادس من الميثاق قائمة شاملة بوسائل حل النزاع هذه . وقد جرى تناول هذه الوسائل بالتفصيل في إعلانات شتى اعتمدها الجمعية العامة ، من بينها إعلان مانيلا بشأن تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية لعام ١٩٨٣^(٣) ، والإعلان المتعلق بمنع وإزالة المنازعات والحالات التي قد تهدد السلم والأمن الدوليين وبدور الأمم المتحدة في هذا الميدان ، لعام ١٩٨٨^(٣) . وكانت أيضا موضوع قرارات شتى للجمعية العامة ، من بينها القرار ٣١/٤٤ المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩ بشأن تعزيز السلم الدولي والأمن والتعاون الدولي بجميع جوانبه وفقا لميثاق الأمم المتحدة . وقد اكتسبت الأمم المتحدة خبرة واسعة في تطبيق هذه الوسائل السلمية . فإذا باتت النزاعات دون حل فليس السبب في ذلك أن أماليب التسوية السلمية لم تكن معروفة أو ملائمة . إنما يكمن العيب ، أولا ، في عدم توفر الإرادة السياسية من جانب الاطراف للسعي لإيجاد حل لخلافاتها بوسائل كتلك الوسائل المقترحة في الفصل السادس من الميثاق ، وثانيا ، عدم وجود قوة تأثير تحت تصرف طرف ثالث إذا ما كان هذا هو الإجراء المختار . كما أن عدم اكتسار المجتمع الدولي بالمشكلة ، أو اعتباره لها مشكلة هامشية ، يمكن أن يعرقل إمكانيات

حلها . وعلينا أن نُعنى ، في المقام الأول ، بهذه المجالات إذا كنا نرجو تعزيز قدرة المنظمة على تحقيق تسويات بالوسائل السلمية .

٣٥ - إن التميميم الحالي في مجلس الأمن على حل المنازعات الدولية بالطريقة المتوخاة في الميثاق قد فتح الطريق لقيام المجلس بدور أكثر نشاطا . ومع زيادة الوحدة أتت قوة التأثير والإقناع لتأخذ بأيدي الأطراف المتخاصمة إلى مائدة المفاوضات . وإنني أحث المجلس على أن يستفيد استفادة كاملة من أحكام الميثاق ، التي يجوز له بمقتضاها أن يوصي بإجراءات أو أصاليب ملائمة لتسوية المنازعات ، وأن يقدم ، إذا ما طلبت جميع أطراف النزاع ذلك ، توصيات إلى الأطراف من أجل تسوية النزاع بالوسائل السلمية .

٣٦ - والجمعية العامة ، شأنها شأن مجلس الأمن والأمين العام ، لها أيضا دور هام منوط بها بموجب الميثاق من أجل صون السلم والأمن الدوليين . وهي كمحفل عالمي يجب التسليم بقدرتها على أن تنظر في الإجراء الملائم وأن توصي به . ومن الضروري ، تحقيقا لهذه الغاية ، تشجيع جميع الدول الأعضاء على الاستعانة بها بغية ممارسة تأثير أكبر بهدف توقي أو احتواء الحالات التي يحتمل أن تهدد السلم والأمن الدوليين .

٣٧ - والوساطة والتفاوض يمكن أن يظطلع بهما فرد يعيّنهُ مجلس الأمن ، أو الجمعية العامة ، أو الأمين العام . والتاريخ حافل بحالات استعانت الأمم المتحدة فيها بأساسة مرموقين لتيسير عمليات السلم . إذ أن بوسعهم ، بما لهم من مكانة شخصية ، بالإضافة إلى خبرتهم ، أن يشجعوا الأطراف على الدخول في مفاوضات جدية . وهناك استعداد كبير للعمل بهذه الصفة سأواصل الاستفادة منه كلما دعت الحاجة . وفي أحيان كثيرة ، يقوم الأمين العام نفسه بهذه المهمة . وفي حين يعزز من فعالية الوسيط الدعم القوي والواضح من المجلس والجمعية العامة والدول الأعضاء المعنية ، متمرفة بصفتها الوطنية ، فإنه يمكن في بعض الأحيان استخدام المساعي الحميدة للأمين العام على نحو فعال للغاية عندما يظطلع بتلك المساعي بصورة مستقلة عن الهيئات التداولية . ومع ذلك فإن التشاور الوثيق والمستمر بين الأمين العام ومجلس الأمن أمر ضروري لضمان الإدراك التام لأفضل السبل التي يمكن بها استخدام نفوذ المجلس ووضع استراتيجية مشتركة من أجل تسوية منازعات معينة بالوسائل السلمية .

المحكمة العالمية

٢٨ - إن سجل الدعاوى المرفوعة أمام محكمة العدل الدولية قد أصبح حافلا ، ولكنها لا تزال موردا لا يستعان به على النحو الكامل في الفصل في المنازعات سلميا . ومن شأن زيادة الاعتماد على المحكمة أن تشكل مساهمة هامة في مهمة صنع السلم التي تفضلع بها الأمم المتحدة . وفي هذا الصدد ، أوجه الانتباه إلى سلطة مجلس الأمن ، بموجب المادتين ٣٦ و ٣٧ من الميثاق ، بأن يوصي الدول الاعضاء بعرض النزاع على محكمة العدل الدولية ، أو للتحكيم ، أو على الآليات الأخرى لتسوية المنازعات . وأوصي من جانبها بأن يؤذن للأمين العام ، عملا بالفقرة ٢ من المادة ٩٦ من الميثاق ، بأن يستفيد من اختصاص المحكمة في إصدار الفتاوى ، وبأن تلجأ أجهزة الأمم المتحدة الأخرى التي تتمتع بالفعل بهذا الإذن إلى المحكمة بصورة أكثر تواترا طلبا للفتوى .

٢٩ - وأوصي باتخاذ الخطوات التالية من أجل تعزيز دور محكمة العدل الدولية :

(أ) أن تقر جميع الدول الاعضاء بالولاية العامة للمحكمة الدولية وفقا للمادة ٣٦ من نظامها الاساسي ، دون أي تحفظ ، قبل انتهاء عقد الأمم المتحدة للقانون الدولي في سنة ٢٠٠٠ . وفي الحالات التي تحول فيها الهياكل المحلية دون ذلك ، تتفق الدول بصورة شائبة أو متعددة الاطراف على قائمة شاملة بالمسائل التي ترغب في عرضها على المحكمة ، وتسحب تحفظاتها على ولاية المحكمة فيما يتعلق بأحكام تسوية المنازعات الواردة في المعاهدات المتعددة الاطراف ؛

(ب) أن يستخدم اختصاص دوائر المحكمة عندما يكون عرض نزاع ما على المحكمة بكامل هيئتها غير عملي ؛

(ج) أن تقدم الدول الدعم إلى الصندوق الاستئماني المنشأ لمساعدة البلدان غير القادرة على تحمل التكاليف التي ينطوي عليها عرض نزاع على المحكمة ، وأن تستفيد هذه البلدان فائدة كاملة من الصندوق من أجل حل نزاعاتها .

تحسين الظروف عن طريق المساعدة

٤٠ - مما يُيسر صنع السلم في بعض الأحيان اتخاذ تدابير دولية لتحسين الظروف التي أسهمت في إثارة النزاع أو الصراع . فعلى سبيل المثال ، إذا كان تقديم المساعدة إلى المشردين في مجتمع ما ضروريا لإيجاد حل ، ينبغي أن يكون بوسع الأمم المتحدة عندئذ أن تستعين بموارد جميع الوكالات والبرامج المعنية . وفي الوقت الحاضر ، ليست

هناك آلية ملائمة في الأمم المتحدة يمكن عن طريقها لمجلس الأمن أو الجمعية العامة أو الأمين العام أن يعبر عن الموارد اللازمة لإحداث مثل هذا التأثير الإيجابي ولتعبئة الجهود الجماعية لمنظومة الأمم المتحدة من أجل حل النزاع بالوسائل السلمية . وقد طرحت هذا المفهوم في لجنة التنسيق الإدارية التي تضم الرؤساء التنفيذيين لوكالات الأمم المتحدة وبرامجها ، ونحن نستطلع الأساليب التي يمكن بها للنظام المشترك بين الوكالات أن يُحسّن من مساهمته في حل المنازعات بالوسائل السلمية .

الجزاءات والمشاكل الاقتصادية الخاصة

٤١ - في هذه الظروف التي يستلزم فيها منع السلم فرض جزاءات بموجب المادة ٤١ من الميثاق ، من المهم أن يكون من حق الدول التي تجابهها مشاكل اقتصادية خاصة أن تستشير مجلس الأمن بمدد هذه المشاكل ، وفقا لما جاء في المادة ٥٠ ، وليس هذا فحسب ، بل من المهم أيضا أن تتوفر لها إمكانية معقولة تكفل معالجة ما يجابهها من صعوبات . وأوصي بأن يصوغ مجلس الأمن مجموعة من التدابير تشمل المؤسسات المالية وغيرها من عناصر منظومة الأمم المتحدة ، ويمكن تنفيذها لحماية الدول من هذه الصعوبات . وستمثل هذه التدابير أداة للانصاف ووسيلة لتشجيع الدول على التعاون مع قرارات المجلس .

استعمال القوة العسكرية

٤٢ - إن جوهر مفهوم الأمن الجماعي كما جاء في الميثاق مؤداه أنه إذا فشلت الوسائل السلمية ، ينبغي أن تستخدم التدابير المنصوص عليها في الفصل السابع ، بناء على قرار من مجلس الأمن ، لصون السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما في مواجهة أي "تهديد للسلم ، أو إخلال به ، أو أي عمل من أعمال العدوان" . وحتى الآن لم يستخدم مجلس الأمن أشد هذه التدابير قوما - ألا وهي الاجراءات التي تُتخذ بواسطة القوة العسكرية على النحو المشار إليه في المادة ٤٢ . ففي الحالة بين العراق والكويت ، اختار المجلس أن يباذن للدول الاعضاء باتخاذ تدابير باسمه . بيد أن الميثاق يوفر نهجا مفضلا يستحق حاليا أن يحظى باهتمام جميع الدول الاعضاء .

٤٣ - فطبقا للمادة ٤٢ من الميثاق ، يتمتع مجلس الأمن بسلطة اتخاذ إجراء عسكري لصون السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما . وفي حين أن ذلك الإجراء لا ينبغي أن يتخذ إلا عندما تفشل جميع الوسائل السلمية ، فإن توفر الخيار المتمثل في ذلك الإجراء أمر جوهري لمصداقية الأمم المتحدة بوصفها ضامنة للأمن الدولي . ويستلزم هذا أن يتم ، عن طريق المفاوضات ، إيجاد الاتفاقات الخاصة المشار إليها

في المادة ٤٣ من الميثاق ، التي تتعهد الدول الاعضاء بموجبها بأن تضع تحت تصرف مجلس الامن ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات من أجل الاغراض المنصوص عليها في المادة ٤٣ ، لا على أساس مخصص فحسب بل على أساس دائم . وفي ظل الظروف السياسية التي توجد حاليا لأول مرة منذ أن اعتمد الميثاق ، ينبغي أن لا تقوم قائمة بعد الآن للعقوبات التي طالما عرقلت إبرام تلك الاتفاقات الخاصة . ووجود قوات مسلحة متاحة وجاهزة عند الطلب يمكن أن يكون مفيدا في حد ذاته بوصفه وسيلة لردع الافعال المخلة بالسلم لأن أي معتد محتمل سيعرف أنه توجد تحت تصرف المجلس وسيلة للرد . والقوات المنصوص عليها في المادة ٤٣ ربما لن يُقدَّر لها أبدا أن تمل إلى حجم أو إلى قدر من التجهيز يكفي للتصدي لتهديد يأتي من جيش كبير مجهز بأسلحة متطورة . بيد أنها ستكون مفيدة في مجابهة أي تهديد صادر عن أي قوة عسكرية من مرتبة أقل . وإنني لأوصي بأن يبدأ مجلس الامن مفاوضات وفقا للمادة ٤٣ ، بدعم من لجنة الاركاب العسكرية ، التي يمكن تعزيزها بآخرين إذا اقتضى الامر وفقا للفقرة ٢ من المادة ٤٧ من الميثاق . كما أنني أرى أن دور لجنة الاركاب العسكرية ينبغي أن يُنظر إليه في سياق الفصل السابع ، لا في سياق تخطيط عمليات حفظ السلم أو تنفيذها .

وحدات إنفاذ السلم

٤٤ - إن مهمة القوات المنصوص عليها في المادة ٤٣ ستكون هي الرد على العدوان السافر ، سواء أكان وشيكا أم فعليا . ولا يُرجَّح أن تتوفر تلك القوات إلا بعد فترة من الوقت . على أن هناك حالات كثيرة يُتَّفَق فيها على وقف إطلاق النار ولكن لا يتم التقيد به ، ويُطلب إلى الأمم المتحدة في بعض الأحيان أن ترسل قوات لإعادة وقف إطلاق النار والحفاظ عليه . وهذا العمل يمكن أن يتجاوز أحيانا مهمة قوات حفظ السلم وتوقعات المساهمين بقوات حفظ السلم . وإنني أوصي بأن ينظر المجلس في استخدام وحدات إنفاذ السلم في ظروف تكون مُعرَّفة تعريفا واضحا ، مع تحديد اختصاصات هذه القوات تحديدا مسبقا . وتكون هذه الوحدات المقدمة من الدول الاعضاء متاحة عند الطلب وتتألف من جنود يكونون قد تطوعوا لاداء هذه الخدمة . وسيلزم أن تكون تلك الوحدات أثقل تسليحا من قوات حفظ السلم وأن تُدرَّب تدريباً تحضيريا وافيا في إطار القوات الوطنية لبلدانها . ويكون وزع هذه القوات وعملها بإذن من مجلس الامن ، كما في حالة قوات حفظ السلم ، تحت إمرة الامين العام . وإنني أرى أن هناك ما يبرر إنشاء وحدات إنفاذ السلم هذه بوصفها تدبيرا مؤقتا بموجب المادة ٤٠ من الميثاق . ولا ينبغي الخلط بين وحدات إنفاذ السلم تلك والقوات التي يمكن أن تُشكَّل في نهاية المطاف بموجب المادة ٤٣ للتصدي لاعمال العدوان ، أو الخلط بينها وبين الافراد

العسكريين الذين قد توافق الحكومات على وضعهم تحت الطلب لاحتمال المساهمة بهم في عمليات حفظ السلم .

٤٥ - وكما أن الدبلوماسية سوف تستمر عبر النطاق الكامل لجميع الأنشطة التي يجري تناولها في هذا التقرير ، فإنه قد لا يكون هناك حد فاصل بين صنع السلم وحفظ السلم . فكثيرا ما يكون صنع السلم مقدما لحفظ السلم - مثلما أن وُزِعَ وجود ما للأمم المتحدة في الميدان يمكن أن يزيد إمكانيات منع نشوب الصراع ، وأن ييسر أعمال صنع السلم ، وأن يكون في كثير من الحالات متطلبا أساسيا لبناء السلم ..

خامسا - حفظ السلم

٤٦ - يمكن أن يقال بحق إن نشاط حفظ السلم هو ابتكار للأمم المتحدة . وقد حقق هذا النشاط درجة من الاستقرار في عديد من مناطق التوتر في جميع أنحاء العالم .

تزايد الطلبات

٤٧ - أنشئت ١٣ عملية لحفظ السلم في الفترة من عام ١٩٤٥ إلى عام ١٩٨٧ ، وبلغ عدد العمليات المنشأة بعد ذلك وحتى الآن ١٣ عملية أخرى . ويُقدَّر عدد من خدموا فيها من العسكريين والشرطة والمدنيين تحت علم الأمم المتحدة حتى كانون الثاني/يناير ١٩٩٣ بـ ٥٢٨ ٠٠٠ فرد . وتوفي من هؤلاء في خدمة المنظمة أكثر من ٨٠٠ فرد ينتمون إلى ٤٣ بلدا . وبلغ مجموع تكاليف هذه العمليات حوالي ٨,٣ بلايين دولار حتى عام ١٩٩٣ . وتبلغ المتأخرات غير المسددة في المساهمة في هذه التكاليف أكثر من ٨٠٠ مليون دولار ، وهي تمثل دينا على المنظمة للبلدان المساهمة بقوات . وتقدر تكلفة عمليات حفظ السلم الموافق عليها حاليا بما يقارب ٣ بلايين دولار في فترة الإثني عشر شهرا الجارية ، في حين أن أنماط الدفع يشوبها البطء بدرجة غير مقبولة . وفي مقابل هذا ، فإن نفقات الدفاع العالمية في نهاية العقد الماضي قد ناهزت تريليون دولار سنويا ، أي ٢ مليون دولار في الدقيقة الواحدة .

٤٨ - والتباين الواضح بين تكاليف أنشطة حفظ السلم التي تضطلع بها الأمم المتحدة وتكاليف البديل لها ، وهو الحرب ، وبين احتياجات المنظمة والوسائل التي تتاح لتلبيةها ، كان يمكن اعتباره طرفة هزلية لو لم تكن عواقبه بالجسامه التي هي عليها من حيث الإضرار بالاستقرار العالمي وبمصداقية المنظمة . وفي هذا الوقت الذي يزداد فيه تطلع الدول والشعوب إلى الأمم المتحدة التماسا للمساعدة في حفظ

السلم - بل الذي تُحمَل فيه الأمم المتحدة المسؤولية حينما لا يمكن تحقيق ذلك - لا بد من اتخاذ قرارات أساسية لتعزيز قدرة المنظمة في هذا الميدان المبتكر والمثمر من ميادين ممارستها لمهمتها . وإنني مدرك لوجود مشاكل حقيقية تجابه بعض الدول الأعضاء بسبب الحجم الحالي للانصبه المقررة في تكاليف حفظ السلم ومن جراء عدم إمكانية التنبؤ بها . لذا فإنني أؤيد تأييدا قويا المقترحات المطروحة في بعض الدول الأعضاء بأن تمول مساهماتها في تكاليف حفظ السلم من ميزانيات الدفاع ، لا من ميزانيات الشؤون الخارجية ، وأوصي الدول الأخرى باتخاذ هذا الإجراء . كما أحث الجمعية العامة على تشجيع الأخذ بهذا النهج .

٤٩ - والطلبات التي تتحملها الأمم المتحدة فيما يتعلق بعمليات حفظ السلم ، وعمليات بناء السلم ، ستظل تمثل في السنوات القادمة تحديا لقدرة الأمانة العامة والدول الأعضاء وللإرادة السياسية والمالية والطاقة الإبداعية لديهما . وإنني لأرحب ، كما رحب مجلس الأمن ، بزيادة مهام عمليات حفظ السلم وتوسيع نطاقها .

منطلقات جديدة في مجال حفظ السلم

٥٠ - لقد تطورت طبيعة عمليات حفظ السلم بسرعة في السنوات الأخيرة . وقد استجابت المبادئ المستقرة لحفظ السلم وممارساته استجابة مرنة للمطالب الجديدة في السنوات الأخيرة ، وما زالت الشروط الأساسية للنجاح كما هي : ولاية واضحة وممكنة التنفيذ ؛ تعاون الأطراف في تنفيذ هذه الولاية ؛ الدعم المستمر من جانب مجلس الأمن ؛ استعداد الدول الأعضاء للمساهمة بالأفراد اللازمين من عسكريين ومدنيين وأفراد الشرطة ، بما في ذلك الاختصاصيون ؛ قيادة فعّالة للأمم المتحدة في المقر وفي الميدان ؛ دعم مالي وإمدادي مناسب . ولما كان المناخ الدولي قد تغير وأصبحت عمليات حفظ السلم تتم في الميدان بشكل متزايد للمساعدة في تنفيذ التسويات التي يتفاوض عليها صانعو السلم ، فقد برزت مجموعة جديدة من المطالب والمشاكل تتعلق بالإمدادات والمعدات والأفراد والتمويل ، وكلها مما يمكن معالجته إذا رغبت الدول الأعضاء في ذلك وكانت على استعداد لتوفير الموارد المطلوبة .

الأفراد

٥١ - تتوق الدول الأعضاء إلى المساهمة في عمليات حفظ السلم . ويتوافر المراقبون العسكريون والمشاة بشكل ثابت بالأعداد المطلوبة ، غير أن وحدات الإمدادات تمثل مشكلة أكبر لأن جيوشا قليلة هي التي يمكنها الاستغناء عن هذه الوحدات لمدد طويلة . وقد طُلب إلى الدول الأعضاء في عام ١٩٩٠ أن تحدد الأفراد العسكريين الذين يمكنها

من حيث المبدأ توفيرهم ؛ ولم يردّ منها إلا القليل . وإنني أجدد الرجاء الموجّه إلى الدول الأعضاء جميعها أن ترد بمراحة وبسرعة . وينبغي تأكيد الترتيبات الاحتياطية ، حسب المقتضى ، عن طريق تبادل الرسائل بين الأمانة العامة والدول الأعضاء بصدد نوع وعدد الأفراد المهرة الذين تكون الدول على استعداد لتوفيرهم للأمم المتحدة متى نشأت احتياجات لعمليات جديدة .

٥٢ - ويقتضي حفظ السلم ، بشكل متزايد ، أن يقوم الموظفون السياسيون المدنيون والمراقبون في مجال حقوق الإنسان وموظفو الانتخابات والاختصاصيون في تقديم المساعدة إلى اللاجئين وفي توفير المساعدة الإنسانية ورجال الشرطة بدور رئيسي مماثل لما يقوم به العسكريون . وتتزايد صعوبة الحصول على أفراد الشرطة بالأعداد المطلوبة . وإنني أوصي باستعراض وتحسين الترتيبات المتعلقة بتدريب أفراد حفظ السلم - مدنيين أو عسكريين أو أفراد الشرطة - بالأمانة بالقدرات المختلفة لحكومات الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية وتسهيلات الأمانة العامة . ولأن الجهود مستمرة لضم دول إضافية كمساهمين ، فإنه يتعين على بعض الدول ذات الإمكانيات الواسعة أن تركز على التدريب اللغوي لفرق الشرطة التي يمكن أن تعمل مع المنظمة . أما بالنسبة للأمم المتحدة ذاتها ، فإنه ينبغي أن توضع إجراءات خاصة للأفراد تشمل الحوافز ، وذلك لتيسير التحويل السريع لموظفي الأمانة العامة إلى الخدمة في عمليات حفظ السلم . ويتعين زيادة عدد وقدرات الأفراد العسكريين العاملين في الأمانة العامة لمواجهة الاحتياجات الجديدة المتضخمة .

الإمدادات

٥٣ - ليست الحكومات كلها قادرة على تزويد كتائبها بالمعدات التي تحتاج إليها للخدمة في الخارج . وإذا كانت البلدان المساهمة بقوات توفر بعض المعدات ، فإن شطرا كبيرا يتعين أن توفره الأمم المتحدة ، ومن ذلك المعدات المقصود بها سد الشفرات في الوحدات الوطنية المنخفضة التجهيز . وليس لدى الأمم المتحدة مخزون دائم من هذه المعدات . فلا بد من أن ترمل الطلبات إلى المصانع ، وهذا يخلق عددا من الصعوبات . وينبغي أن يكون هناك مخزون محدد سلفا من المعدات الأساسية لحفظ السلم حتى يتسنى العمل فورا على توفير بعض المركبات وأجهزة الاتصال والمولدات وغيرها على الأقل ، عند بدء العملية . وقد يكون البديل هو أن تتعهد الحكومات بالاحتفاظ ببعض المعدات التي يحددها الأمين العام جاهزة لتقديمها فورا للأمم المتحدة على سبيل البيع أو الإقراض أو المنح ، عند الضرورة

٥٤ - ويتعين على الدول الاعضاء القادرة أن توفر للأمم المتحدة القدرة على مدّ جسور جوية وبحرية مجانية أو بأسعار أقل من الاسعار التجارية ، وهو ما كان يجري العمل به حتى وقت قريب .

سادسا - بناء السلم بعد انتهاء الصراع

٥٥ - إن النجاح الفعلي لعمليات منع السلم وحفظ السلم يقتضي أن تتضمن جهودا شاملة لتحديد ودعم الهياكل التي تخدم تعزيز السلم وزيادة الشعور بالثقة والراحة بين الناس . وعن طريق الاتفاقات التي تنهي النزاع الاهلي ، يمكن أن تتضمن هذه الهياكل نزع سلاح الاطراف الذين كانوا يتحاربون وإعادة النظام ، والتحفظ على الاسلحة وإمكان تدميرها ، وإعادة اللاجئين إلى الوطن ، وتوفير الدعم لموظفي الامن عن طريق المشورة والتدريب ، ومراقبة الانتخابات ، ودفع الجهود لحماية حقوق الإنسان ، وإصلاح أو تعزيز المؤسسات الحكومية ، ودعم العمليات الرسمية وغير الرسمية للمشاركة السياسية .

٥٦ - وفي أعقاب حرب دولية ، فإن بناء السلم بعد انتهاء الصراع قد يتخذ شكل مشاريع تعاونية محددة تربط بين بلدين أو أكثر في مشروع ذي فائدة متبادلة يمكن أن يسهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك في تعزيز الثقة التي هي أساسية للسلم بقدر بالغ . ويخطر على بالي ، على سبيل المثال ، مشاريع تجمع بين الدول لتطوير الزراعة أو تحسين النقل أو الاستفادة من موارد تحتاج إلى تقاسمها كالمياه أو الكهرباء ، أو مشاريع مشتركة يتم فيها إلغاء الحدود بين الدول عن طريق زيادة حرية السفر ، والتبادل الثقافي ومشاريع ذات فائدة مشتركة في مجال الشباب والتعليم . كما أن التقليل من الأفكار العدائية عن طريق التبادل التعليمي وإصلاح المناهج قد يكون ضروريا لإحباط عودة التوترات الثقافية والقومية التي يمكن أن تنشأ الاعمال العدائية من جديد .

٥٧ - وعند استعراض سلسلة الجهود المبذولة من أجل السلم ، فإن مفهوم بناء السلم بوصفه إقامة لبيئة جديدة ، ينبغي أن يُنظر إليه كنظير للدبلوماسية الوقائية التي تسعى إلى تفادي انهيار الظروف السلمية . وعند نشوب الصراع ، فإن جهود منع السلم وحفظ السلم المتعاوضة تدخل الخلية . ومتى حققت هذه الجهود أهدافها ، فإن العمل التعاوني المتواصل لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية

الكامنة هو وحده الذي يمكنه أن يقيم السلم على أساس دائم . إن الدبلوماسية الوقائية هي لتجنب وقوع أزمة ، أما بناء السلم بعد انتهاء الصراع فلمنع تكرارها .

٥٨ - ويزداد وضوحاً أن بناء السلم بعد نزاع أهلي أو دولي يجب أن يعالج المشكلة الخطيرة للألغام الأرضية التي مازالت عشرات الملايين منها مبعثرة في مناطق القتال الحالية أو السابقة . ويجب التركيز على نزع الألغام في ملاحيات عمليات حفظ السلم ، وهو أمر بالغ الأهمية في استعادة النشاط وقت بناء السلم : فلا يمكن إحياء الزراعة دون نزع الألغام ، وإعادة النقل قد تتطلب شق طرق ذات سطح صلد لمنسج زرع الألغام من جديد . وفي هذه الحالات تصبح الصلة واضحة بين حفظ السلم وبناء السلم . وكما أن المناطق المنزوعة السلاح يمكن أن تخدم قضية الدبلوماسية الوقائية والوزع الوقائي لتجنب الصراع ، فإن إنشاء مناطق منزوعة السلاح قد يساعد في حفظ السلم أو في بناء السلم بعد انتهاء الصراع ، كتدبير لإعلاء الشعور بالأمن وتشجيع الأطراف على تحويل طاقتهم إلى العمل من أجل إعادة بناء مجتمعاتهم سلمياً .

٥٩ - وهناك مطلب جديد فيما يتعلق بالمساعدة التقنية التي تلتزم الأمم المتحدة بتطويرها وتوفيرها متى طلبت ، وهو دعم تحول الهياكل والقدرات الوطنية الضعيفة ، والمساعدة في تعزيز المؤسسات الديمقراطية الجديدة . إن سلطة منظومة الأمم المتحدة للعمل في هذا الميدان تتوقف على الاتفاق على أن السلم الاجتماعي مهم أهمية السلم الاستراتيجي أو السياسي . وهناك صلة واضحة بين الممارسات الديمقراطية - كحكم القانون والوضوح في اتخاذ القرارات - وبين تحقيق سلم وأمن حقيقيين في أي نظام سياسي جديد ومستقر . وعناصر الحكم الجيد هذه في حاجة إلى توعية على جميع مستويات الجماعات السياسية الدولية والوطنية .

سابعا - التعاون مع الترتيبات والتنظيمات الإقليمية

٦٠ - أشار عهد عصبة الأمم المتحدة ، في المادة ٢١ منه ، إلى صلاحية التفاهات الإقليمية لكفالة صون السلم . ويكرس الميثاق الفصل الثامن للترتيبات أو الوكالات الإقليمية التي تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ما يكون العمل الإقليمي مناسباً فيها ومتلائماً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها . وقد أفسدت الحرب الباردة الاستفادة الصحيحة من الفصل الثامن ، وفي تلك الحقبة كان من شأن الترتيبات الإقليمية في الواقع أن عرقلت في بعض الأحيان حل المنازعات بالوسيلة المتوخاة في الميثاق .

٦١ - ويغفل الميثاق عمدا إيراد أي تعريف دقيق للترتيبات والوكالات الإقليمية ، وبذلك يسمح بالمرونة المفيدة لمحاولات تظلع بها مجموعة من الدول لمعالجة أمر يكون العمل الإقليمي مناسبا فيه ويمكن أيضا أن يسهم في صون السلم والامن الدوليين . وهذه الترابطات أو الكيانات يمكن أن تضم منظمات قائمة على معاهدات ، سواء أنشئت قبل إقامة الأمم المتحدة أو بعدها ، ومنظمات إقليمية للأمن والدفاع المتبادل ، ومنظمات للتنمية الإقليمية العامة أو للتعاون في موضوع أو عمل اقتصادي محدد ، ومجموعات تُنشأ لمعالجة مسألة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية معينة تثير اهتماما أنيا .

٦٢ - وفي هذا الصدد ، دأبت الأمم المتحدة في الآونة الأخيرة على تشجيع مجموعة غنية من الجهود التكميلية . وكما أنه لا توجد منطقتان أو حالتان متماثلتان ، يجب أن يكون تصميم الجهود التعاونية وتقسيمها للعمل مواثما كذلك لواقع كل حالة ، بهمرونة وإبداعية . ففي افريقيا تضافرت جهود ثلاث مجموعات إقليمية مختلفة - منظمة الوحدة الافريقية وجامعة الدول العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي - مع الأمم المتحدة فيما يتعلق بالصومال . وفي الإطار الآسيوي ، التقت رابطة أمم جنوب شرقي آسيا ودول منفردة من مناطق عدة جنبا إلى جنب مع أطراف النزاع الكمبودي في مؤتمر دولي عقد في باريس ، للعمل مع الأمم المتحدة . وفيما يخص السلفادور ، أسهم ترتيب فريد - "أصدقاء الامين العام" - في التوصل إلى اتفاقات عن طريق وساطة الامين العام . واستلزم إنهاء الحرب في نيكاراغوا جهدا شديدا التعقد بادر به زعماء المنطقة واضطلعت به دول منفردة ومجموعات من الدول ومنظمة الدول الأمريكية . وكانت الجهود التي قامت بها الجماعة الأوروبية ودولها الاعضاء ، بمساندة من الدول المشاركة في مؤتمر الامن والتعاون في أوروبا ، ذات أهمية رئيسية في معالجة الازمة التي تشهدا البلقان والمناطق المجاورة .

٦٣ - وفي الماضي ، كانت تقام الترتيبات الإقليمية في كثير من الاحيان بسبب عدم وجود نظام عالمي للأمن الجماعي ؛ ومن ثم كان يمكن لانشطتها أن تتعارض أحيانا في أهدافها مع الإحساس بالتضامن المطلوب لكفالة فعالية المنظمة العالمية . ولكن الترتيبات أو الوكالات الإقليمية تستطيع ، في هذا العصر الجديد الذي تتوفر فيه الفرص ، إسداء خدمة جليلة إذا تم الاضطلاع بأنشطتها بما يتسق مع مقاصد ومبادئ الميثاق ، وإذا كان الفصل الثامن هو الذي ينظم علاقتها مع الأمم المتحدة ، ومع مجلس الامن بصفة خاصة .

٦٤ - وليس الغرض من هذا التقرير هو وضع أي نمط رسمي للعلاقة بين المنظمات الإقليمية والامم المتحدة ، أو الدعوة إلى أي تقسيم محدد للعمل . إلا أن الأمر الواضح هو أن الترتيبات أو الوكالات الإقليمية تتوفر لديها ، في حالات كثيرة ، إمكانات ينبغي استغلالها في الوفاء بالمهام المشمولة بهذا التقرير : الدبلوماسية الوقائية ، وحفظ السلم ، وصنع السلم ، وبناء السلم بعد انتهاء الصراع . وبموجب الميثاق ، فإن مجلس الامن مسؤول ، وسيظل مسؤولاً ، مسؤولية رئيسية عن صون السلم والامن الدوليين ، ولكن العمل الإقليمي ، من قبيل اللامركزية والتفويض بالسلطة والتعاون مع جهود الامم المتحدة ، لا يستطيع أن يخفف من أعباء المجلس فحسب ، بل يستطيع أيضاً المساهمة في زيادة تعميق الإحساس بالمشاركة وتوافق الآراء وإضفاء الطابع الديمقراطي فيما يتعلق بالشؤون الدولية .

٦٥ - وفي العقود الأخيرة لم يكن يُنظر إلى الترتيبات والوكالات الإقليمية في هذا الإطار ، حتى عندما كانت تصمم أصلاً للاضطلاع جزئياً بدور في صون السلم أو إعادته إلى نمطه داخل مناطقها من العالم . أما اليوم فيوجد إحساس جديد بأن لها مساهمات تقدمها . فالمشاورات بين الامم المتحدة والترتيبات أو الوكالات الإقليمية يمكن أن تنجز الشيء الكثير لبناء توافق دولي في الآراء بصدد طبيعة أي مشكلة وبمدد التدابير المطلوبة للتمدي لها . ومن شأن المنظمات الإقليمية التي تشارك في الجهود التكميلية مع الامم المتحدة في مهام مشتركة أن تشجع الدول خارج المنطقة على اتخاذ إجراءات داعمة . وإذا آثر مجلس الامن أن يأذن على وجه التحديد لترتيب إقليمي أو منظمة إقليمية بالاضطلاع بالدور الرائد في معالجة أزمة داخل المنطقة التابعة لأي منها ، فإن ذلك قد يفيد في وضع ثقل الامم المتحدة في جانب شرعية الجهود الإقليمية . وإذا أتبع النهج الموجه هنا ، بروح من الميثاق ، وعلى النحو المتوخى في الفصل الثامن ، فإنه قد يؤدي إلى تعزيز إحساس عام بأن الأخذ بأسباب الديمقراطية ينال التشجيع على جميع المستويات في مهمة صون السلم والامن الدوليين ، على أن يكون من الأساس مواصلة التسليم بأن المسؤولية الرئيسية ستظل تُلقى على عاتق مجلس الامن .

شامنا - سلامة الموظفين

٦٦ - عند وزع موظفي الامم المتحدة في ظروف النزاع ، سواء بفرض الدبلوماسية الوقائية أو صنع السلم أو حفظ السلم أو بناء السلم أو لاغراض إنسانية ، تنشأ الحاجة إلى ضمان سلامتهم . وقد زاد عدد الذين لقوا حتفهم زيادة غير معقولة . وفي أعقاب التوصل إلى وقف لإطلاق النار ومن أجل منع تفجر المزيد من العنف ، طُلب إلى

حرس الأمم المتحدة مد يد المساعدة في الظروف غير المستقرة في العراق . فأتاح وجودهم قدرا من الأمن لموظفي الأمم المتحدة وإمداداتها ووفر ، بالإضافة إلى ذلك ، عنصرا من عناصر الطمأنينة والاستقرار ، مما ساعد على منع تجدد الصراع . وحسب طبيعة الحالة ، سيلزم النظر في مختلف أشكال وتكوينات عمليات الوزع لأغراض الأمن . وباتساع مدى تنوع التهديد وحجمه ، سيتطلب الأمر الأخذ بتدابير ابتكارية للتصدي للأخطار التي تواجهه موظفي الأمم المتحدة .

٦٧ - وتدل الخبرة على أن وجود عملية للأمم المتحدة لا يكون كافيا على الدوام لردع الأعمال العدائية . فالخدمة في مناطق الخطر لا يمكن أن تخلو قط من المخاطر ؛ ويجب أن يتوقع موظفو الأمم المتحدة التعرّض للأذى أحيانا . كما ينبغي أن يقابل ما يبديه موظفو الأمم المتحدة من شجاعة والتزام ومثالية بالاحترام من المجتمع الدولي بأسره . فهؤلاء الرجال والنساء جديرون بأن ينالوا التقدير وأن يثابروا على النحو الملائم بحكم المهام الخطرة التي يضطلعون بها . ولا بد من مراعاة وحماية مصالحهم ومصالح أسرهم على النحو الواجب .

٦٨ - وبالنظر إلى الحاجة الملحة لتوفير حماية كافية لموظفي الأمم المتحدة الذين يعملون في ظروف تُعرّض الحياة للخطر ، فإنني أوصي مجلس الأمن بأن ينظر جديا في الإجراءات التي ينبغي اتخاذها تجاه من يعرضون موظفي الأمم المتحدة للخطر ، إلا إذا أشر المجلس أن يسحب على الفور عناصر الأمم المتحدة من أجل الحفاظ على موشوقية المنظمة . وقبل الوزع ، ينبغي للمجلس أن يُبقي متاحا خيار النظر مسبقا في تدابير جماعية ، يمكن أن تشمل التدابير المنصوص عليها في الفصل السابع عندما ينطوي الأمر أيضا على خطر يتهدد السلم والأمن الدوليين ، بحيث تُنفذ إذا تعرّض هدف عملية الأمم المتحدة بانتظام إلى الإحباط ووقعت أعمال عدائية .

تاسعا - التمويل

٦٩ - نشأت هوة بين المهام المنوطة بهذه المنظمة وبين الإمكانيات المالية المقدمة إليها . وحقيقة الأمر أن رؤيتنا لا يمكن أن تمتد إلى الأفاق التي تفتتح أمامنا ما دام التمويل الذي يتوفر لنا قاصرا . وهناك مجالان رئيسيان يشيران بالقلق هما : مقدرة الأمم المتحدة على أداء مهامها على الأمد الأطول ، والاحتياجات الفورية للاستجابة لأي أزمة .

٧٠ - وإصلاح الحالة المالية للأمم المتحدة من جميع جوانبها ، قام سلفي الموقر بتوجيه انتباه الدول الاعضاء مرارا وتكرارا للحالة المتزايدة استعصاء التي نشأت ، وتقدم خلال الدورة السادسة والأربعين للجمعية العامة بعدد من المقترحات . وهذه المقترحات التي ما زالت معروضة على الجمعية العامة ، والتي أتفق معها كثيرا ، هي كما يلي :

المقترح الأول - وهو يرتشي اعتماد مجموعة من التدابير للتصدي لمشاكل تدفق النقد الناشئة عن الارتفاع غير العادي في مستوى الاشتراكات غير المسددة ، فضلا عن مشكلة عدم كفاية احتياطات رأس المال المتداول :

(أ) تحميل فائدة على مبالغ الاشتراكات المقررة التي لا تدفع في حينها ؛

(ب) تعليق بعض بنود النظام المالي للأمم المتحدة بما يسمح باستبقاء فوائض الميزانية ؛

(ج) زيادة صندوق رأس المال المتداول ليصل مستواه إلى ٢٥٠ مليون دولار ، وتأييد المبدأ القاضي بأن يكون مستوى الصندوق نحو ٢٥ في المائة من الانصب السوية المقررة في الميزانية العادية ؛

(د) إنشاء صندوق احتياطات مؤقت لحفظ السلم ، يكون مستواه ٥٠ مليون دولار ، لمواجهة النفقات الأولية لعمليات حفظ السلم إلى أن ترد الاشتراكات المقررة ؛

(هـ) تفويض الامين العام في الاقتراض التجاري ، في حالة عدم كفاية مصادر النقد الأخرى .

المقترح الثاني - وهو يرتشي إنشاء صندوق دائر للأغراض الإنسانية بما قيمته ٥٠ مليون دولار ، ليستخدم في الحالات الإنسانية الطارئة . وينفذ المقترح منذ ذلك الحين .

المقترح الثالث - وهو يرتشي إنشاء صندوق هبات من أجل السلم للأمم المتحدة بمبلغ أولي مستهدف قدره بليون دولار . وأن يُنشأ هذا الصندوق بمزيج من الاشتراكات

المقررة والمساهمات الطوعية ، على أن تلتزم هذه الأخيرة من الحكومات والقطاع الخاص ومن الأفراد . ومتى وصل الصندوق إلى المستوى المستهدف ، ستستخدم الحصائل من استثمار رأس ماله في تمويل التكاليف الأولية لما يؤذن به من عمليات حفظ السلم وغيرها من تدابير حسم الصراعات وما يتصل بذلك من الأنشطة .

٧١ - بالإضافة إلى هذه المقترحات ، أضيفت أفكار أخرى في الشهور الأخيرة أثناء المناقشة العامة . ومن هذه الأفكار : فرض ضريبة على مبيعات الأسلحة التي يمكن أن تكون لها صلة بحفظ سجل للأسلحة من جانب الأمم المتحدة ؛ وضريبة على السفر الجوي الدولي ، الذي يعتمد على حفظ السلم ؛ وتفويض الأمم المتحدة بالاقتراض من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لأن السلم والتنمية مترابطان ؛ وإعفاء عام من الضريبة على المساهمات التي تقدم إلى الأمم المتحدة من المؤسسات والأعمال التجارية والأفراد ؛ وإدخال تغييرات في الصيغة المستخدمة لحساب جدول الانصبة المقررة من أجل عمليات حفظ السلم .

٧٢ - وفي الوقت الذي تجري فيه مناقشة هذه الأفكار ، تظل هناك حقيقة صارخة : وهي أن الأسس المالية للمنظمة تزداد ضعفا يوما بعد يوم مما يوهن إرادتها السياسية وقدرتها العملية على الاضطلاع بأنشطة أساسية وجديدة . وهذه حالة يجب ألا تستمر . ومهما تكن القرارات التي تتخذ بشأن تمويل المنظمة تظل هناك ضرورة لا مفر منها : وهي أن على الدول الأعضاء أن تدفع الاشتراكات المقررة عليها بالكامل وفي حينها . وأن تخلّفها عن القيام بذلك يجعلها ناقضة لالتزاماتها بموجب الميثاق .

٧٣ - وفي هذه الظروف وبناء على الافتراض بأن الدول الأعضاء ستكون مستعدة لتمويل العمليات الخاصة بالسلم بصورة تتناسب مع استعدادها الحالي ، والمستحب ، لإنشاء هذه العمليات ، فإنني أوصي بما يلي :

(أ) القيام فوراً بإنشاء صندوق احتياطي دائر لصيانة السلم بمبلغ ٥٠ مليون دولار ؛

(ب) الاتفاق على أن الجمعية العامة ستقوم برمد ثلث التكاليف المقدرة لكل عملية جديدة لحفظ السلم متى قرر مجلس الأمن إنشاء العملية ؛ لأن ذلك من شأنه أن يوفر للأمين العام السلطة الضرورية للدخول في التزامات ويضمن تدفقا نقديا كافيا ؛ أما بقية التكاليف فسترصد بعد أن توافق الجمعية العامة على ميزانية العملية ؛

(ج) الاعتراف من جانب الدول الاعضاء بأنه ، في الظروف الاستثنائية ، قد تقضي الاعتبارات السياسية والتشغيلية من الامين العام أن يستخدم سلطته للدخول في عقود دون إجراء مناقمة تنافسية .

٧٤ - إن الدول الاعضاء لترغب في أن تدار المنظمة بأقصى درجة من الكفاءة والعناية . وإنني معها لعلى وفاق تام في هذا الأمر . فقد اتخذت خطوات هامة لتثذيب الامانة العامة من أجل تجنب الازدواجية والتداخل فيها مع زيادة انتاجيتها في نفس الوقت . وستجرى أيضا تغييرات وتحسينات إضافية . أما فيما يتعلق بمنظومة الامم المتحدة على النطاق الاوسع ، فإنني أوصل استعراض الحالة بالتشاور مع زملائي في لجنة التنسيق الإدارية . أما مسألة ضمان الامن المالي للمنظمة لفترة طويلة فإنها من الاهمية والتعقيد بحيث تستوجب تعميق الوعي العام والدعم العام . وبناء على ذلك طلبت من مجموعة مختارة من الاشخاص ذوي الكفاءة والشهرة الدولية العالية أن يدرسوا الموضوع بمرمته وأن يرفعوا إلي تقريرهم بشأنه . وأعتزم تقديم مشورتهم ، مشفوعة بتعليقاتي ، إلى الجمعية العامة للنظر فيها ، على أساس الإدراك الكامل للمسؤولية الخاصة التي يضعها الميثاق على عاتق الجمعية فيما يتعلق بالامور المالية وأمسور الميزانية .

عاشرا - برنامج للسلم

٧٥ - إن لأمم وشعوب الامم المتحدة من الحظ ما لم يكن لأمم وشعوب عمبة الامم . فقد اتيحت لنا فرمة ثانية لإنشاء العالم الذي توخاه ميثاقنا ولم يفتح لهؤلاء . فبانتهاه الحرب الباردة ابتعدنا عن حافة مجابهة كانت تهدد العالم ، وكثيرا جدا ما كانت تصيب المنظمة نفسها بالشلل .

٧٦ - حتى ونحن نحتفل بمسؤولياتنا المستعادة ، هناك حاجة إلى التأكد من أننا تعلمنا من دروس العقود الاربعة الماضية وأن الاخطاء في صورها المختلفة ، لن تتكرر . إذ قد لا تتاح فرمة شالفة لكوكبنا الذي مازال ، ولاسباب مختلفة الآن ، معرضا للخطر .

٧٧ - المهام المقبلة يجب أن تشغل طاقة واهتمام جميع الوحدات التي تتكون منها منظومة الامم المتحدة - الجمعية العامة والاجهزة الرئيسية الاخرى والوكالات والبرامج . إذ أن لكل منها ، في تصميم متوازن للامور ، دورا تقوم به ومسؤولية تضطلع بها .

٧٨ - يجب أن لا يفقد مجلس الأمن أبدا مرة ثانية الروح الجماعية التي لا بد منها لسير عمله على الوجه الصحيح ، وهي الروح التي اكتسبها بعد تجربة . ويجب أن يسود عمله شعور صادق بتوافق الآراء النابع من اهتمامات مشتركة ، لا أن يسوده التهديد بحق النقض أو بالقوة من أي مجموعة من الأمم . وهذا يعني أن الاتفاق بين الأعضاء الدائمين يجب أن يحظى بالدعم العميق من سائر أعضاء المجلس ، ومن أعضاء الأمم المتحدة بوجه عام إذا ما أريد لقرارات المجلس أن تكون فعالة وشابثة .

٧٩ - إن اجتماع القمة لمجلس الأمن الذي انعقد في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣ هيا محفلا فريدا لتبادل الآراء وتعزيز التعاون . وإنني أوصي بأن يجتمع رؤساء دول وحكومات أعضاء مجلس الأمن كل سنتين ، قبيل بدء المناقشة العامة في الجمعية العامة . فإن من شأن هذه الدورات أن تتيح تبادل الأفكار حول تحديات وأخطار اللحظة الحاضرة وأن يحفز الأفكار حول أفضل الطرق التي يمكن بها للأمم المتحدة أن توجه ربيع التغيير في مسارات سلمية . وأقترح بالإضافة إلى ذلك أن يواصل مجلس الأمن الاجتماع على مستوى وزراء الخارجية ، كما فعل بنجاح في السنوات الأخيرة ، كلما كانت الحال تسوغ مثل هذه الاجتماعات .

٨٠ - القوة تحمل معها مسؤوليات خاصة ، وتأتي بإجراءات . ويجب على الأقوياء أن يقاوموا الإغراء بين المقترنين ولكن متعارضين ، وهما الانفرادية والانعزالية ، إن كان يراد للأمم المتحدة أن تنجح . فكما أن الانفرادية على الصعيد العالمي أو الإقليمي تستطيع أن تزعزع الثقة لدى الآخرين ، كذلك الانعزالية ، سواء أكانت ناتجة عن خيار سياسي أم عن ظروف دستورية ، تستطيع أن تضعف المشروع العالمي . فالسلام في داخل الوطن وإلحاح ضرورة إعادة بناء مجتمعاتنا وتقويتها يحتاج إلى السلم في الخارج وإلى التعاون بين الأمم . وسوف تحتاج مساعي الأمم المتحدة إلى أقصى قدر من المشاركة من جانب كافة دولها الأعضاء ، كبيرها وصغيرها ، إذا أريد اغتنام الفرصة الحاضرة المستجدة .

٨١ - الديمقراطية داخل الأمم تتطلب الاحترام لحقوق الإنسان وللحريات الأساسية ، كما هو مبين في الميثاق . وتتطلب فضلا عن ذلك تفهما واحتراما أعمق لحقوق الأقليات ومراعاة لاحتياجات الفئات الأضعف من المجتمع ، ولا سيما النساء والأطفال . هذه ليست مسألة سياسية فحسب . فالاستقرار الاجتماعي اللازم للنمو المنتج يتعزز بالظروف التي يستطيع فيها الناس التعبير عن إرادتهم بصورة تلقائية . ولكي يكون ذلك ممكنا ، لا بد من وجود مؤسسات محلية قوية للمشاركة . وإن تعزيز مثل هذه المؤسسات يعني

تعزيز إقواء غير المنظمين والفقراء والمهمشين . وتحقيقا لهذه الغاية ، يجب أن يصب تركيز الأمم المتحدة على "الميدان" ، أي المواقع التي يحدث فيها تأثير القرارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وتدعيما لذلك ، أقوم باتخاذ خطوات لترشيد ، وفي بعض الحالات ، إدماج ، مختلف برامج ووكالات الأمم المتحدة داخل بلدان معينة . وينبغي لكبير موظفي الأمم المتحدة في كل بلد أن يكون مستعدا ، عند الحاجة ، وبموافقة سلطات البلد المضيف ، للعمل كممثل في الأمور ذات الأهمية الخاصة .

٨٢ - والديمقراطية داخل أسرة الأمم تعني تطبيق مبادئها داخل المنظمة العالمية نفسها . وهذا يتطلب أكمل قدر من التشاور والمشاركة والاشتغال من جانب جميع الدول ، كبيرها وصغيرها ، في أعمال المنظمة . ويجب أن تعطى جميع أجهزة الأمم المتحدة دورها الكامل والصحيح وأن تقوم بهذا الدور للاحتفاظ بثقة جميع الأمم والشعوب وكسب الجدارة بهذه الثقة . ويجب تطبيق مبادئ الميثاق بصورة متسقة ، وليس بصورة انتقائية ، إذ لو ساد التصور بأن التطبيق انتقائي ، لتلاشت الثقة ومعها السلطة المعنوية التي هي من الصفات العظمى والفريدة لذلك المك . والديمقراطية على كافة المستويات أمر جوهري لتحقيق السلم من أجل عهد جديد من الرخاء والعدل .

٨٣ - تحتاج الثقة أيضا إلى شعور بالاطمئنان إلى أن المنظمة العالمية ستصرف بسرعة وبصورة مؤكدة ونزيهة وأنها لن تدع نفسها تهن بالانتهازية السياسية وبعدم الكفاية الإدارية أو المالية . وهذا يفترض مسبقا وجود خدمة مدنية دولية تتسم بالقوة والكفاءة والاستقلال ونزاهة فوق الشبهات ، ووجود قاعدة مالية مؤكدة تنهض بالمنظمة ، وإلى الأبد ، من وهدة التسول التي تجد نفسها فيها في الوقت الحاضر .

٨٤ - وكما أن من الضروري ضرورة حيوية أن تستخدم كل أجهزة الأمم المتحدة قدراتها بالصورة المتناسقة والمتوازنة المتوخاة في الميثاق ، كذلك لا يمكن للأمم المتحدة أو للحكومات وحدها أن تحقق السلم بالمعنى الأوسع . بل يجب أن تشارك جميع المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية وجميع البرلمانيين وشركات الأعمال والاتحادات المهنية ووسائل الإعلام والجمهور ككل . فهذا هو ما سيعزز قدرة المنظمة العالمية على تمثيل شواغل ومصالح دائرتها الأوسع ، وفي إمكان أولئك الذين يصبحون أكثر مشاركة ، حمل رسالة مبادرات الأمم المتحدة وبناء تفهم أعمق لعملها .

٨٥ - الإصلاح عملية متواصلة ، والتحسين ليس له حدود . ومع ذلك فإن هناك أملا ، أرجو أن أراه وقد تحقق ، وهو أن تكتمل المرحلة الحاضرة من تجدد هذه المنظمة بحلول عام ١٩٩٥ ، الذي يوافق الذكرى السنوية الخمسين لإنشائها . ولذلك يجب أن تزداد سرعة الخطو إذ أريد للأمم المتحدة أن تواكب تسارع التاريخ الذي اتسم به هذا العصر . ويجب أن نسترشد لا بالسوابق وحدها ، مع ما قد تكون عليه من الحكمة ، بل أيضا باحتياجات المستقبل وبالشكل والمحتوى الذي نريد أن نعطيه لهذا المستقبل .

٨٦ - إنني ملتزم بالحوار الواسع بين الدول الاعضاء والامين العام . وملتزم كذلك بتعزيز التفاعل الكامل والصريح بين جميع مؤسسات وعناصر المنظمة لا لخدمة مقاصد الميثاق على خير وجه فحسب ، بل أيضا لكي تخرج المنظمة من وضعها الحاضر وقد أصبحت أعظم من مجموع أجزائها . لقد أنشئت الأمم المتحدة برؤية عظيمة شجاعة . وقد حان الوقت لامها وشعوبها ، وللمن يعمل في خدمتها من الرجال والنساء ، أن يفتنموا اللحظة الحاضرة في سبيل المستقبل .

الحواشي

(١) انظر S/23500 ، بيان رئيس مجلس الامن ، الفرع المعنون "صنع السلم وحفظ السلم" .

(٢) قرار الجمعية العامة ١٠/٣٧ ، المرفق .

(٣) قرار الجمعية العامة ٥١/٤٣ ، المرفق .

الملحق رقم 02



THE PRESIDENT
OF THE
GENERAL ASSEMBLY

20 November 2018

Excellency,

Please find enclosed a letter dated 14 November 2018 from the Secretary-General, H.E. Mr. António Guterres, on the implementation of United Nations General Assembly resolution 72/262 C, whereby the Assembly endorsed the establishment of the Department of Political and Peacebuilding Affairs and the Department of Peace Operations.

In paragraphs 7 and 9 of resolution 72/262 C, the General Assembly had requested information on the functioning and composition of the Standing Principals' Group (SPG), as well as on the organizational structure of the four stand-alone divisions for Africa. The enclosed letter from the Secretary-General and its attachment respond specifically to those two requests.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, reading "M. ESPINOSA".

María Fernanda Espinosa Garcés

All Permanent Representatives and
Permanent Observers to the United Nations
New York



THE SECRETARY-GENERAL

14 November 2018

Dear Madam President,

I have the honour to update you on the implementation of United Nations General Assembly resolution 72/262 C whereby the Assembly endorsed the establishment of the Department of Political and Peacebuilding Affairs and the Department of Peace Operations. The Assembly further expressed its support for my vision for reforming the peace and security pillar and welcomed the whole-of-pillar approach to integrating political and operational responsibilities.

In paragraphs 7 and 9 of resolution 72/262 C, the Assembly requested information on the functioning and composition of the Standing Principals' Group (SPG), as well as on the organizational structure of the four stand-alone divisions for Africa. This letter responds specifically to those two requests.

The SPG will be an internal management mechanism to ensure coherence and unified decision-making between the two Departments and to facilitate the whole-of-pillar approach and cross-pillar coherence at Headquarters and in the field. I will chair the SPG with the participation of the Chef de Cabinet, the Under-Secretaries-General for Political and Peacebuilding Affairs and for Peace Operations, as well as the Under-Secretaries-General of the Offices of Counter-Terrorism and of Disarmament Affairs. Other United Nations entities may be invited to participate on an as-needed basis and in an advisory capacity.

The SPG will meet quarterly, and on an ad hoc basis as required, to facilitate coordination, communication and coherence in the implementation of peace and security priorities; support managerial and leadership coherence at Headquarters and in the field; and resolve possible differences on political and operational issues. The SPG will not duplicate existing strategic-level decision-making mechanisms in the Secretariat but will be a practical and flexible forum to ensure coherence and unified decision-making on peace and security matters.

Her Excellency
Ms. María Fernanda Espinosa Garcés
President of the General Assembly
New York

With respect to the structure of the divisions for Africa, I have taken into account the decisions of the General Assembly and the views expressed by Member States, including the existing regional delineations within the African Union, in preparing the organizational structure for the following four stand-alone Africa divisions:

- a. Northern Africa;
- b. Western Africa;
- c. Eastern Africa; and
- d. Central and Southern Africa.

I attach a paper setting out the specific responsibilities of each division, which cover the broad spectrum of the work of the United Nations with respect to early warning, conflict prevention, peacebuilding, mediation, sustaining peace and backstopping special political missions and peacekeeping operations.

I remain grateful for the strong political support received by Member States for my efforts to strengthen the Organization's ability to deliver on its mandates in the area of peace and security. I look forward to collaborating closely with you and with the membership as this effort proceeds.

I should be grateful if you would share this letter and its attachment with the members of the General Assembly.

Please accept, Madam President, the assurances of my highest consideration.

*Com aue saluda de muy
cordial assistid*



António Guterres

Information on the establishment and organizational structure of four stand-alone divisions for Africa within the single regional political-operational structure of the Department of Political and Peacebuilding Affairs and the Department of Peace Operations, effective 1 January 2019

I. BACKGROUND

1. The General Assembly, through its resolutions 72/199 and 72/262 C, expressed its support for the vision of the Secretary-General for reforming the peace and security pillar. In particular, the General Assembly endorsed the establishment of the Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) and the Department of Peace Operations (DPO) and welcomed the whole-of-pillar approach to integrating political and operational responsibilities. Moreover, the General Assembly "*decid[ed] to establish four stand-alone divisions for Africa, effective from 1 January 2019, within approved resources, and request[ed] the Secretary-General to present to the General Assembly at the main part of its seventy-third session information on the organizational structure, taking into account views expressed by Member States*" (resolution 72/262 C, section III, operative paragraph 9).

This note is submitted pursuant to the General Assembly's request for information on the four stand-alone Africa divisions to be established within the single regional political-operational structure of DPPA and DPO, effective 1 January 2019.

II. ESTABLISHMENT AND ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF FOUR STAND-ALONE DIVISIONS FOR AFRICA

2. Taking into account the decisions of the General Assembly and views expressed by Member States during their consideration of the Secretary-General's report (A/72/772), including on the existing regional delineations within the African Union, the four stand-alone divisions for Africa within the single regional political-operational structure of DPPA and DPO will cover:
 - a. Northern Africa
 - b. Western Africa
 - c. Eastern Africa
 - d. Central and Southern Africa
3. The four stand-alone divisions for Africa will combine the Africa I and Africa II Divisions of the Department of Political Affairs (DPA) and the Office of Operations of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO). They will be led by Directors at the D-2 level reporting to the Assistant Secretary-General for Africa. The divisions will have responsibility for the broad spectrum of United Nations work in early warning, prevention of conflict, peacebuilding, mediation, sustaining peace and backstopping of special political missions and peacekeeping operations in designated sub-regions or geographical areas. The structural integration of Africa-related staff under single directors and a single Assistant Secretary-General should allow for better integration of strategies and strengthen the link between country-specific and regional analysis and strategies.
4. The Integrated Operational Team (IOT) concept will be retained for backstopping peacekeeping operations as relevant, bringing together political, military, police, rule of law, support and other relevant capacities. The current DPA and DPKO teams backstopping UNOAU, which are already co-located, will be merged and placed under the Assistant Secretary-General for Africa.
5. As the Secretary-General underlined in his reports (A/72/525; A/72/72), the proposal is presented in a framework of existing mandates, functions and responsibilities. The overall workload of the four stand-alone Africa Divisions within the single regional political-operational structure of DPPA and DPO divisions will

therefore remain constant as compared to the workload of the combined Africa I and Africa II divisions of DPA and DPKO.

Northern Africa Division

6. The Division will cover the following 6 countries and 1 territory: Algeria, Egypt, Libya, Mauritania, Morocco, Tunisia and Western Sahara. The Division will provide political and operational backstopping support (including advice and direction) to two special political missions and one peacekeeping operation as follows: 1) the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL); 2) the Office of the Personal Envoy for Western Sahara; 3) the United Nations Mission for the referendum in Western Sahara (MINURSO).
7. The Division will be responsible for maintaining relations and partnerships with regional and subregional organizations in Northern Africa, including the Arab Maghreb Union, and other partners, as relevant

Western Africa Division

8. The Division will cover the following 15 countries: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.
9. The Division will provide political and operational backstopping support (including advice and direction) to three special political missions and one peacekeeping operation as follows: 1) the United Nations Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS); 2) the Cameroon-Nigeria Mixed Commission (CNMC); 3) the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea – Bissau (UNIOGBIS); and 4) the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA).
10. The Division will be responsible for maintaining relations and partnerships with regional, subregional and intergovernmental organizations in Western Africa, namely the Economic Community of West African States, the Group of Five for the Sahel, the Mano River Union, the West African Economic and Monetary Union, the Regional Centre for Maritime Security in West Africa, and other partners, as appropriate.
11. The Division will also cover regional and cross-cutting issues and mechanisms as mandated by the General Assembly and the Security Council, including the United Nations integrated strategy for the Sahel. It will work closely with the Central and Southern Africa Division on issues affecting both the Western and Central Africa sub-regions, including system-wide efforts to address the scourge of Boko Haram and piracy in the Gulf of Guinea.

Eastern Africa Division

12. The Division will cover the following 14 countries: Comoros, Djibouti, Ethiopia, Eritrea, Kenya, Madagascar, Mauritius, Rwanda, Seychelles, Somalia, South Sudan, Sudan, Tanzania, Uganda.
13. The Division will provide political and operational backstopping support (including advice and direction) to three special political missions and three peacekeeping operation as follows: 1) the African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur; 2) the United Nations Interim Security Force for Abyei; 3) the United Nations Mission in South Sudan; 4) the United Nations Assistance Mission in Somalia; 5) the Office of the Special Envoy of the Secretary-General for the Sudan and South Sudan; 6) the Special Advisor of the Secretary-General on Madagascar.

14. The Division will be responsible for maintaining relations and partnerships with regional and subregional organizations in Eastern Africa, including the East Africa Community, the Indian Ocean Commission, the Intergovernmental Authority on Development and other partners, as relevant.

Central and Southern Africa Division

15. The Division will cover the following 19 countries: Angola, Burundi, Botswana, Cameroon, Central African Republic, Chad, Republic of the Congo, Democratic Republic of the Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, South Africa, Sao Tome and Principe, Swaziland, Zambia, Zimbabwe.
16. The Division will provide political and operational backstopping support (including advice and direction) to three special political missions and two peacekeeping operation as follows: 1) the United Nations Regional Office for Central Africa; 2) the Office of the Special Envoy for the Great Lakes Region; 3) the Office of the Special Envoy of the Secretary-General (Burundi); 4) the United Nations Organization Stabilization Mission in the Central African Republic; and 5) the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo.
17. The Division will be responsible for maintaining relations and partnerships with regional, subregional and intergovernmental organizations in Central and Southern Africa, namely the Economic Community of Central African States, the Central African Economic and Monetary Community, the International Organization of the Francophonie, the Gulf of Guinea Commission, the Regional Coordination Centre for Maritime Security in Central Africa, the Community of Portuguese-speaking Countries, the Lake Chad Basin Commission the Southern African Development Community, the Common Market for Eastern and Southern Africa, the International Conference on the Great Lakes Region and other partners, as appropriate.
18. The Division will also cover regional and cross-cutting issues and mechanisms as mandated by the General Assembly and the Security Council, including substantive support to the United Nations Standing Advisory Committee on Security Questions in Central Africa; the United Nations strategy to address the threat and impact of the Lord 's Resistance Army. It will work closely with the Western Africa Division on issues affecting both the Western and Central Africa sub-regions, including system-wide efforts to address the scourge of Boko Haram and piracy in the Gulf of Guinea.

الملحق رقم 03

القرار ١٦٤٥ (٢٠٠٥)

الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته ٥٣٣٥ المعقودة في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥

إن مجلس الأمن،

إذ يسترشد بالمقاصد والمبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة،

وإذ يعيد تأكيد نتائج القمة العالمية لعام ٢٠٠٥^(١)،

وإذ يشير على وجه الخصوص إلى الفقرتين ٩٧ و ١٠٥ من ذلك القرار،

وإذ يسلم بأن التنمية والسلام والأمن وحقوق الإنسان هي أمور مترابطة يعزز كل

منها الآخر،

وإذ يشدد على الحاجة إلى اتباع نهج منسق ومتسق ومتكامل لبناء السلام والمصالحة

في مرحلة ما بعد انتهاء الصراع بهدف تحقيق السلام الدائم،

وإذ يقر بالحاجة إلى آلية مؤسسية مكرسة لتلبية الاحتياجات الخاصة للبلدان الخارجة

من الصراع تحقيقا للانتعاش وإعادة الإدماج والتعمير، ولمساعدتها على إرساء أسس

التنمية المستدامة،

وإذ يقر أيضا بالدور الحيوي الذي تضطلع به الأمم المتحدة في منع نشوب

الصراعات ومساعدة أطراف الصراعات على إنهاء القتال والخروج منه لتحقيق الانتعاش

والتعمير والتنمية، ولتعبئة المساعدة والاهتمام الدوليين المستمرين،

وإذ يعيد تأكيد المسؤوليات والمهام المنوطة بكل جهاز من أجهزة الأمم المتحدة على

النحو المبين في ميثاق الأمم المتحدة، وضرورة تعزيز التنسيق فيما بين هذه الأجهزة،

(١) القرار ١/٦٠.



وإذ يؤكد المسؤولية الرئيسية المنوطة بالحكومات والسلطات الوطنية والانتقالية للبلدان الخارجة من الصراع أو المهتدة بالانتكاس إلى الصراع، حيثما وجدت، في تحديد أولوياتها واستراتيجياتها المتعلقة ببناء السلام في مرحلة ما بعد انتهاء الصراع لكفالة السيطرة الوطنية على زمام الأمور،

وإذ يشدد في هذا الصدد على أهمية دعم الجهود الوطنية الرامية إلى إنشاء أو تجديد أو إصلاح مؤسسات للإدارة الفعالة للبلدان الخارجة من الصراع، بما في ذلك جهود بناء القدرات،

وإذ يسلم بأهمية دور المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية في الاضطلاع بأنشطة بناء السلام في مرحلة ما بعد انتهاء الصراع في مناطقها، وإذ يؤكد الحاجة إلى تقديم دعم دولي مستمر لجهودها وإلى بناء القدرات لبلوغ تلك الغاية،

وإذ يسلم أيضا بأن البلدان التي شهدت أنشطة إنعاش في مرحلة ما بعد الصراع خليقة بتقديم مساهمات قيّمة في عمل لجنة بناء السلام،

وإذ يسلم كذلك بالدور الذي تقوم به الدول الأعضاء الداعمة لجهود الأمم المتحدة في حفظ السلام وبناء السلام عن طريق المساهمة بالأموال والقوات وأفراد الشرطة المدنية،

وإذ يسلم بأهمية مساهمة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، بما فيها المنظمات النسائية، في جهود بناء السلام،

وإذ يعيد تأكيد أهمية دور المرأة في منع نشوب الصراعات وتسويتها وفي بناء السلام، وإذ يشدد على أهمية مشاركتها على قدم المساواة في جميع الجهود المتعلقة بصون السلام والأمن وتعزيزهما وانخراطها التام في ذلك، وعلى ضرورة زيادة دور المرأة في اتخاذ القرارات المتعلقة بمنع نشوب الصراعات وتسويتها وبناء السلام،

١ - يقرر، وهو يتصرف على نحو متزامن مع الجمعية العامة، ووفقا للمواد ٧ و ٢٢ و ٢٩ من ميثاق الأمم المتحدة، وتنفيذا للقرار الذي اتخذته مؤتمر القمة العالمي، إنشاء لجنة بناء السلام بوصفها هيئة استشارية حكومية دولية؛

٢ - يقرر أيضا أن يُنيط بلجنة بناء السلام تحقيق الغايات الرئيسية التالية:

(أ) الجمع بين جميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة لحشد الموارد وتقديم المشورة والمقترحات بشأن استراتيجيات متكاملة لبناء السلام وتحقيق الانتعاش في مرحلة ما بعد الصراع؛

(ب) تركيز الاهتمام على جهود التعمير وبناء المؤسسات، الضرورية للتعافي من الصراع ودعم وضع استراتيجيات متكاملة لإرساء أسس التنمية المستدامة؛

(ج) تقديم التوصيات والمعلومات لتحسين التنسيق بين جميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة داخل الأمم المتحدة وخارجها، وتحديد أفضل الممارسات، والمساعدة على كفالة تمويل يمكن التنبؤ به من أجل الأنشطة المبكرة الرامية إلى تحقيق الانتعاش، وتمديد فترة الاهتمام الذي يوليه المجتمع الدولي للتعافي من الصراع؛

٣ - يقرر أن تعقد اللجنة اجتماعاتها بأشكال مختلفة؛

٤ - يقرر أيضا أن تكون للجنة بناء السلام لجنة تنظيمية دائمة مسؤولة عن وضع نظامها الداخلي وتحديد أساليب عملها وتكون من:

(أ) سبعة أعضاء من مجلس الأمن، منهم أعضاء دائمون، يُختارون وفقا للقواعد والإجراءات التي يقرها المجلس؛

(ب) سبعة أعضاء من المجلس الاقتصادي والاجتماعي يُنتخبون من المجموعات الإقليمية وفقا للقواعد والإجراءات التي يقرها المجلس، ومع إيلاء الاعتبار الواجب للبلدان التي شهدت أنشطة إنعاش في مرحلة ما بعد الصراع؛

(ج) خمسة أعضاء من كبار المساهمين بالأنصبة المقررة في ميزانيات الأمم المتحدة والتبرعات المقدمة لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها، بما في ذلك الصندوق الدائم لبناء السلام، على أن يكونوا من غير الذين وقع عليهم الاختيار في الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب) أعلاه، وأن يقوم عشرة من أكبر المساهمين باختيارهم من بينهم، مع إيلاء الاعتبار الواجب لحجم مساهماتهم، وفقا لقائمة يقدمها الأمين العام يجري إعدادها على أساس متوسط التبرعات السنوية المقدمة خلال السنوات التقويمية الثلاث السابقة التي تتوفر عنها بيانات إحصائية؛

(د) خمسة من كبار المساهمين بالأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المدنية في بعثات الأمم المتحدة، من غير الذين وقع عليهم الاختيار في الفقرات الفرعية (أ) و (ب) و (ج) أعلاه، يقوم عشرة من أكبر المساهمين باختيارهم من بينهم، مع إيلاء الاعتبار الواجب لحجم مساهماتهم، وفقا لقائمة يقدمها الأمين العام يجري إعدادها على أساس متوسط التبرعات الشهرية المقدمة خلال السنوات التقويمية الثلاث السابقة التي تتوفر عنها بيانات إحصائية؛

- (هـ) يُختار سبعة أعضاء إضافيين وفقا للقواعد والإجراءات التي تقررها الجمعية العامة، مع إيلاء الاعتبار الواجب لتمثيل كافة المجموعات الإقليمية في التشكيل العام للجنة التنظيمية وتمثيل البلدان التي شهدت أنشطة إنعاش في مرحلة ما بعد الصراع؛
- ٥ - يشدد على أنه لا يمكن أن تُختار دولة عضو إلا من فئة واحدة من الفئات المبينة في الفقرة ٤ أعلاه، في أي وقت من الأوقات؛
- ٦ - يقرر أن يعمل أعضاء اللجنة التنظيمية لمدة سنتين قابلة للتجديد، حسب مقتضى الحال؛
- ٧ - يقرر أيضا أن يحضر اجتماعات اللجنة المخصصة لبلد بعينه، التي تُعقد بناء على دعوة من اللجنة التنظيمية المشار إليها في الفقرة ٤ أعلاه، بالإضافة إلى أعضاء اللجنة التنظيمية، ممثلون لما يلي، بوصفهم أعضاء:
- (أ) البلد قيد النظر؛
- (ب) بلدان المنطقة المشاركة في عملية ما بعد انتهاء الصراع وغيرها من البلدان التي تشارك في جهود الإغاثة و/أو الحوار السياسي، وكذلك المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية ذات الصلة؛
- (ج) المساهمون الرئيسيون بالأموال والقوات وأفراد الشرطة المدنية المشاركون في جهود التعافي؛
- (د) كبير ممثلي الأمم المتحدة على المستوى الميداني وغيره من ممثلي الأمم المتحدة المعنيين؛
- (هـ) المؤسسات المالية الإقليمية والدولية التي قد تكون ذات صلة بالموضوع؛
- ٨ - يقرر كذلك دعوة ممثل للأمم العام إلى المشاركة في جميع اجتماعات اللجنة؛
- ٩ - يقرر دعوة ممثلين عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيرهما من المؤسسات المانحة إلى المشاركة في جميع اجتماعات اللجنة بما يتناسب مع الترتيبات التي تنظم عمل هذه الهيئات؛
- ١٠ - يشدد على أن تعمل اللجنة، بالتعاون، حيثما أمكن، مع السلطات الوطنية أو الانتقالية في البلد قيد النظر، لكفالة السيطرة الوطنية على زمام عملية بناء السلام؛

١١ - يشدد أيضا على أن تعمل اللجنة، حيثما يكون ذلك مناسباً، في تشاور وثيق مع المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية لكفالة مشاركتها في عملية بناء السلام وفقاً للفصل الثامن من الميثاق؛

١٢ - يقرر أن تقوم اللجنة التنظيمية، مع إيلاء الاعتبار الواجب لتحقيق التوازن في التصدي للأوضاع في البلدان في مختلف مناطق العالم وفقاً للغايات الرئيسية للجنة على النحو المنصوص عليه أعلاه، بوضع جدول أعمال للجنة يستند إلى ما يلي:

(أ) طلبات الحصول على المشورة المقدمة من مجلس الأمن؛

(ب) طلبات الحصول على المشورة المقدمة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو الجمعية العامة بموافقة دولة عضو معنية تمر بظروف استثنائية تصبح معها على وشك الوقوع في صراع أو الانتكاس إليه، ولا تكون هذه الظروف قيد نظر المجلس وفقاً للمادة ١٢ من الميثاق؛

(ج) طلبات الحصول على المشورة المقدمة من الدول الأعضاء التي تمر بظروف استثنائية تصبح معها على وشك الوقوع في صراع أو الانتكاس إليه، ولا تكون هذه الظروف مدرجة في جدول أعمال مجلس الأمن؛

(د) طلبات الحصول على المشورة المقدمة من الأمين العام؛

١٣ - يقرر أيضا أن تتيح اللجنة نتائج مناقشاتها وتوصياتها، بوصفها وثائق للأمم المتحدة، لجميع الهيئات والأطراف الفاعلة المختصة، بما فيها المؤسسات المالية الدولية؛

١٤ - يدعو جميع الهيئات المختصة التابعة للأمم المتحدة والهيئات والأطراف الفاعلة الأخرى، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية، إلى اتخاذ إجراءات بشأن المشورة المقدمة من اللجنة، حسب الاقتضاء، ووفقاً لولاية كل منها؛

١٥ - يشير إلى أن اللجنة سوف تقدم تقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة وإلى أن الجمعية سوف تجري مناقشة سنوية لاستعراض التقرير؛

١٦ - يشدد على أنه، في حالات ما بعد الصراع المدرجة في جدول أعمال مجلس الأمن، والتي تكون قيد نظره الفعلي، ولا سيما في حالة وجود بعثة حفظ سلام في الميدان موفدة من الأمم المتحدة أو يجري التحضير لإيفادها، وأنه نظراً لتولي المجلس المسؤولية الرئيسية عن صون السلام والأمن الدوليين وفقاً للميثاق، ستكون الغاية الرئيسية للجنة هي تقديم المشورة للمجلس بناء على طلبه؛

١٧ - يشدد على أن المشورة المقدمة من اللجنة بإيلاء عناية مستمرة للبلدان أثناء انتقالها من مرحلة الإنعاش إلى التنمية سيكون لها أهمية خاصة بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، بالنظر إلى الدور المنوط به بوصفه هيئة رئيسية للتنسيق واستعراض السياسات والحوار حول السياسات وتقديم التوصيات بشأن المسائل المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

١٨ - يقرر أن تتصرف اللجنة في جميع المسائل على أساس توافق آراء أعضائها؛

١٩ - يلاحظ أهمية مشاركة الأطراف الفاعلة الإقليمية والمحلية، ويشدد على أهمية اعتماد أساليب عمل مرنة، بما فيها استخدام الاجتماعات المعقودة بواسطة الفيديو وعقد الاجتماعات خارج نيويورك وغير ذلك من الطرائق لكفالة المشاركة النشطة من جانب أكثر الجهات صلة بمداومات اللجنة؛

٢٠ - يهيب بالجنة تعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع أعمالها؛

٢١ - يشجع اللجنة على التشاور مع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، بما فيها المنظمات النسائية، ومؤسسات القطاع الخاص المشاركة في أنشطة بناء السلام، حسب الاقتضاء؛

٢٢ - يوصي بأن تنهي اللجنة نظرها في الحالة الخاصة ببلد بعينه عندما تُرسى دعائم السلام والتنمية الدائمين في البلد قيد النظر، أو بناءً على طلب المؤسسات الوطنية في ذلك البلد؛

٢٣ - يعيد تأكيد الطلب الذي قدمه إلى الأمين العام بإنشاء مكتب صغير لدعم بناء السلام، داخل الأمانة العامة ومن الموارد المتاحة حالياً، يتألف ملاك موظفيه من خبراء مؤهلين ويكون هدفه مساعدة اللجنة ودعمها، ويقر في هذا الصدد بأن هذا الدعم يمكن أن يشمل جمع المعلومات المتصلة بالموارد المالية المتاحة وتحليلها، وأنشطة التخطيط ذات الصلة التي تضطلع بها الأمم المتحدة داخل البلد، والتقدم المحرز في تحقيق أهداف الانتعاش في الأجلين القصير والمتوسط، وأفضل الممارسات فيما يتعلق بمسائل بناء السلام الشاملة؛

٢٤ - يعيد أيضاً تأكيد الطلب الذي قدمه إلى الأمين العام بإنشاء صندوق دائم متعدد السنوات لبناء السلام يُخصص لبناء السلام بعد انتهاء الصراع ويُمول من التبرعات، مع مراعاة الصكوك القائمة على النحو الواجب، بهدف كفالة التعجيل بإتاحة الموارد اللازمة للشروع في أنشطة بناء السلام وتوفير التمويل المناسب لتحقيق الانتعاش؛

٢٥ - **يطلب** إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الستين تقريراً عن الترتيبات المتعلقة بإنشاء صندوق بناء السلام؛

٢٦ - **يدعو** الهيئات ذات الصلة والدول الأعضاء المشار إليها في الفقرة ٤ أعلاه إلى إرسال أسماء أعضاء اللجنة التنظيمية إلى الأمين العام لتمكينه من الدعوة إلى عقد الاجتماع التأسيسي الأول للجنة بأسرع ما يمكن بعد اتخاذ هذا القرار؛

٢٧ - **يقدر** أن يجري استعراض الترتيبات المبينة أعلاه بعد خمس سنوات من اتخاذ هذا القرار لضمان ملاءمتها لأداء المهام المتفق عليها الموكولة إلى لجنة بناء السلام، وأن يتخذ القرار بشأن هذا الاستعراض وأي تغييرات يراد إدخالها نتيجة له، وفقاً لنفس الإجراءات المبين في الفقرة ١ أعلاه؛

٢٨ - **يقدر** أن يبقى المسألة قيد نظره.

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
04	الشكر والتقدير
05	الإهداء
06	قول مأثور
07	ملخص
09	خطة الدراسة
17-11	مقدمة
18	قائمة الاختصارات
56-20	الفصل الأول: بناء السّلام الأطر المفاهيمية والنظرية
21	المبحث الأول: بناء السلام دراسة في تطور المفهوم
21	المطلب الأول: جهود الباحثين والأكاديميين في تعريف بناء السّلام
22	أولا يوهان غالتونغ وتأسيس للمصطلح
24	ثانيا بول ليدراخ وتحويل النزاع
26	ثالثا بيتر فالنستين وجودة السلام
30	المطلب الثاني: تطور مفهوم بناء السلام ضمن منظومة الأمم المتحدة
30	1- حجج أنصار فكرة أنّ بناء السلام، أممية
31	2- حجج أنصار أن بناء السلام الأممي مرتبط بأبحاث دراسات السلام والنزاع
37	المبحث الثاني: المقاربات النظرية لبناء السّلام الأممي
37	المطلب الأول: مقارنة بناء السّلام الليبرالي
38	أولاً: افتراضات بناء السّلام الليبرالي
42	ثانياً: نماذج السّلام الليبرالي وفقاً "لأوليفر ريتشموند" OLIVER Richmond
46	المطلب الثاني: مقارنة بناء السّلام الهجين
46	أولاً : نقد ممارسات بناء السّلام الليبرالي
48	ثانياً: توافق بناء السّلام الهجين مع افتراض المقاربة النسوية
49	ثالثاً: تصنيف " روبرتو بيلوني " Roberto Belloni لبناء السّلام الهجين
52	رابعاً : نموذج ماك جينتي لبناء السّلام الهجين

116-58	الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور
58	المبحث الأول: التعريف ببعثات السلام الأممية وأطرها التنظيمية
58	المطلب الأول: ظهور بعثات السلام الأممية وسيّاقات تطورها
61	أولاً: دور عُصبة الأمم في تحقيق الأمن الجماعي
62	ثانياً: دور عُصبة الأمم في مجال حفظ السلام
68	المطلب الثاني: الإطار القانوني لعمليات السلام الأممية وإشكالاته
69	أولاً : الأساس القانوني لبعثات السلام الأممية
74	ثانياً: المبادئ والتوجيهات التي تحكم عمليات السلام الأممية
79	المطلب الثالث: الهيكل الإداري لعمليات السلام الأممية
79	إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام
84	إدارة عمليات السلام
87	الهيكل الإقليمي السياسي - التنفيذي الوحيد
93	المبحث الثاني: تصنيف بعثات السلام الأممية
94	المطلب الأول: تصنيف بعثات السلام وفقاً لمنظومة مهامها
94	تصنيف غارات شوبرا و جون ماكينلاي
96	تصنيف بول داهال و دانيال دروكمان و جامس وول
99	تصنيف: كاي مايكل كينكل
102	المطلب الثاني: أصناف بعثات السلام الأممية المتعاقبة زمنياً
104	المطلب الثالث: التصنيف الأممي لبعثات السلام (1992)
108	المبحث الثالث: بعثات السلام: قضايا التمويل ومؤشرات الأداء
108	المطلب الأول: تمويل بعثات السلام الأممية وإشكالاته
113	المطلب الثاني: التعريف بمؤشرات بناء السلام الأممي
114	أولاً: مؤشر نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج (DDR)
114	ثانياً: مؤشر إصلاح القطاع الأمني (SSR)
115	ثالثاً: مؤشر الانتخابات وبناء المؤسسات

174-118	الفصل الثالث: مُساعدة بناء السلام الأممي: مقارنة غير إقليمية
118	المبحث الأول: مقايسة مؤشرات أداء بناء السلام الأممي في آسيا
118	المطلب الأول: دراسة حالة أفغانستان
128	المطلب الثاني: دراسة حالة تيمور الشرقية
137	المبحث الثاني: مقايسة بناء السلام الأممي في أوروبا
137	المطلب الأول: دراسة حالة كوسوفو
146	المطلب الثاني: دراسة حالة البوسنة والهرسك
153	المبحث الأول: مقايسة مؤشرات أداء بناء السلام الأممي في أفريقيا
153	المطلب الأول: دراسة حالة سيراليون
160	المطلب الثاني: دراسة حالة الكونغو الديمقراطية
168	المبحث الرابع: تحليل مقارن للنتائج
168	المطلب الأول: تقييم أداء بعثات السلام الأممية: نقاشات النجاح والفشل
173	المطلب الثاني: ترتيب المؤشرات حسب فعاليتها
176	الخاتمة
180	قائمة المراجع
196	الملاحق
235	فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
04	الشكر والتقدير
05	الإهداء
06	قول مأثور
07	ملخص
09	خطة الدراسة
17-11	مقدمة
18	قائمة الاختصارات
56-20	الفصل الأول: بناء السّلام الأطر المفاهيمية والنظرية
21	المبحث الأول: بناء السلام دراسة في تطور المفهوم
21	المطلب الأول: جهود الباحثين والأكاديميين في تعريف بناء السّلام
22	أولا يوهان غالتونغ وتأسيس للمصطلح
24	ثانيا بول ليدراخ وتحويل النزاع
26	ثالثا بيتر فالنستين وجودة السلام
30	المطلب الثاني: تطور مفهوم بناء السلام ضمن منظومة الأمم المتحدة
30	1- حجج أنصار فكرة أنّ بناء السلام، أممية
31	2- حجج أنصار أن بناء السلام الأممي مرتبط بأبحاث دراسات السلام والنزاع
37	المبحث الثاني: المقاربات النظرية لبناء السّلام الأممي
37	المطلب الأول: مقارنة بناء السّلام الليبرالي
38	أولاً: افتراضات بناء السّلام الليبرالي
42	ثانياً: نماذج السّلام الليبرالي وفقاً "لأوليفر ريتشموند" OLIVER Richmond
46	المطلب الثاني: مقارنة بناء السّلام الهجين
46	أولاً : نقد ممارسات بناء السّلام الليبرالي
48	ثانياً: توافق بناء السّلام الهجين مع افتراض المقاربة النسوية
49	ثالثاً: تصنيف " روبرتو بيلوني " Roberto Belloni لبناء السّلام الهجين
52	رابعاً : نموذج ماك جينتي لبناء السّلام الهجين

116-58	الفصل الثاني: بعثات السلام الأممية: النشأة والتطور
58	المبحث الأول: التعريف ببعثات السلام الأممية وأطرها التنظيمية
58	المطلب الأول: ظهور بعثات السلام الأممية وسيّاقات تطورها
61	أولاً: دور عُصبة الأمم في تحقيق الأمن الجماعي
62	ثانياً: دور عُصبة الأمم في مجال حفظ السلام
68	المطلب الثاني: الإطار القانوني لعمليات السلام الأممية وإشكالاته
69	أولاً : الأساس القانوني لبعثات السلام الأممية
74	ثانياً: المبادئ والتوجيهات التي تحكم عمليات السلام الأممية
79	المطلب الثالث: الهيكل الإداري لعمليات السلام الأممية
79	إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام
84	إدارة عمليات السلام
87	الهيكل الإقليمي السياسي - التنفيذي الوحيد
93	المبحث الثاني: تصنيف بعثات السلام الأممية
94	المطلب الأول: تصنيف بعثات السلام وفقاً لمنظومة مهامها
94	تصنيف غارات شوبرا و جون ماكينلاي
96	تصنيف بول داهال و دانيال دروكمان و جامس وول
99	تصنيف: كاي مايكل كينكل
102	المطلب الثاني: أصناف بعثات السلام الأممية المتعاقبة زمنياً
104	المطلب الثالث: التصنيف الأممي لبعثات السلام (1992)
108	المبحث الثالث: بعثات السلام: قضايا التمويل ومؤشرات الأداء
108	المطلب الأول: تمويل بعثات السلام الأممية وإشكالاته
113	المطلب الثاني: التعريف بمؤشرات بناء السلام الأممي
114	أولاً: مؤشر نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الإدماج (DDR)
114	ثانياً: مؤشر إصلاح القطاع الأمني (SSR)
115	ثالثاً: مؤشر الانتخابات وبناء المؤسسات

174-118	الفصل الثالث: مُساعدة بناء السلام الأممي: مقارنة غير إقليمية
118	المبحث الأول: مقارنة مؤشرات أداء بناء السلام الأممي في آسيا
118	المطلب الأول: دراسة حالة أفغانستان
128	المطلب الثاني: دراسة حالة تيمور الشرقية
137	المبحث الثاني: مقارنة بناء السلام الأممي في أوروبا
137	المطلب الأول: دراسة حالة كوسوفو
146	المطلب الثاني: دراسة حالة البوسنة والهرسك
153	المبحث الأول: مقارنة مؤشرات أداء بناء السلام الأممي في أفريقيا
153	المطلب الأول: دراسة حالة سيراليون
160	المطلب الثاني: دراسة حالة الكونغو الديمقراطية
168	المبحث الرابع: تحليل مقارن للنتائج
168	المطلب الأول: تقييم أداء بعثات السلام الأممية: نقاشات النجاح والفشل
173	المطلب الثاني: ترتيب المؤشرات حسب فعاليتها
176	الخاتمة
180	قائمة المراجع
196	الملاحق
235	فهرس المحتويات
238	فهرس الجداول والخرائط

فهرس الأشكال:

الصفحة	الأشكال
45	الشكل رقم 01: نماذج السلام الليبيرالي 2006
84	الشكل رقم 02: الهيكل المقترح لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام اعتبارا من 01 جانفي 2019
87	الشكل رقم 03: الهيكل المقترح لإدارة عمليات السلام اعتبارا من 1 جانفي 2019
92	الشكل رقم 04: الهيكل التنظيمي لإدارتي الشؤون السياسية وبناء السلام وعمليات السلام
106	الشكل رقم 05: رسم توضيحي لأهداف وأنشطة الدبلوماسية الوقائية

فهرس الخرائط:

الصفحة	الخرائط
118	الخريطة رقم 01: خريطة أفغانستان
128	الخريطة رقم 02: خريطة تيمور الشرقية
137	الخريطة رقم 03: خريطة كوسوفو
146	الخريطة رقم 04: خريطة البوسنة والهرسك
153	الخريطة رقم 05: خريطة سيراليون
160	الخريطة رقم 06: خريطة الكونغو الديمقراطية