

بناء السلم في الدول الخارجة من النزاعات: مقاربة أممية

Peacebuilding in Post-Conflict Countries: The United Nations Approach

نبيل بويبية

جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة (الجزائر)، nabil.bouibia@univ-skikda.dz

تاريخ الاستلام: 2021/05/10

تاريخ القبول: 2021/06/06

تاريخ النشر: 2021/06/27

ملخص:

تتناول هذه الدراسة ماهية بناء السلم في الدول الخارجة من النزاعات من منظور أممي بالتحليل والنقد فاستمرار الهشاشة وكثرة الشكوك غالبا ما يرافقان تطور عمليات السلام، حيث يمكن أن تتواصل الأزمات الإنسانية، والانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان حتى بعد الوقف الرسمي للأعمال العدائية. ويشمل بناء السلم من منظور أممي مجموعة واسعة من التدابير الرامية إلى الحد من خطر الوقوع في الصراع أو الانتكاس إليه عن طريق تعزيز القدرات الوطنية على جميع المستويات من أجل إدارة العلاقات بين الأطراف الخارجة من النزاع، وإرساء أسس السلم والتنمية المستدامين. إذ يجب تكون استراتيجيات بناء السلم متماسكة ومطابقة لاحتياجات البلد المعني، كما ينبغي أن تشمل مجموعة من الأنشطة ذات الأولوية المحددة، والمتسلسلة، فإلى أي مدى نجحت الأمم المتحدة والهيكل التابعة لها والمجتمع الدولي في تحقيق هذه الأهداف في الدول الخارجة من النزاع؟.

كلمات مفتاحية: بناء السلام، الأمم المتحدة، النزاعات، السلام الليبرالي، التدخل الأممي

Abstract:

This study deals with the meaning of peacebuilding in post-conflict countries from an international perspective, with analysis and criticism. The persistence of vulnerability and the proliferation of uncertainty often accompany the development of peace processes, where humanitarian crises and ongoing violations of human rights may continue even after the official cessation of hostilities.

Peacebuilding from an international perspective includes a wide range of measures aimed at reducing the risk of falling into or relapse into conflict

by strengthening national capacities at all levels in order to manage relations between parties emerging from conflict and lay the foundations for sustainable peace and development. Peacebuilding strategies must be coherent and conform to the needs of the country concerned, and should include a set of specific priority and sequential activities. To what extent have the United Nations, its affiliated structures and the international community succeeded in achieving these goals in countries emerging from conflict?

Key words: peace building, the United Nations, conflicts, liberal peace, international intervention

المؤلف المرسل: نبيل بويبة

1. مقدمة:

تتناول هذه الدراسة ماهية بناء السلم في الدول الخارجة من النزاعات من منظور أومي بالتحليل والنقد حيث أن الهشاشة وكثرة الشكوك غالبا ما يرافقان تطور عمليات السلام، ويمكن أن تتواصل الأزمات الإنسانية، والانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان حتى بعد الوقف الرسمي للأعمال العدائية. إذ تحاول هذه الدراسة تتبع المنظور الأومي الرامي لبناء السلم في الدول الخارجة من النزاع والمتمثلة في مجموعة واسعة من التدابير الرامية إلى الحد من خطر الوقوع في الصراع أو الانتكاس إليه، وتعتبر مقارنة بناء السلم الأومي، انعكاسا لنظرية السلام الديمقراطي في بيئات ما بعد النزاع، وقد ركز دعاؤها على الهندسة الاجتماعية التي تهدف إلى تشكيل أسس مجتمع مستقر، عن طريق دمج عمليات "التنمية والأمن" بهدف تحول المجتمعات لتتناسب مع المعايير الأومية والتوقعات الغربية، من ثم فإن الهدف الرئيسي الذي تقوم عليه حسب دعاؤها هو خلق سلم مكثف ذاتيا داخل الدولة الخارجة من النزاع حيث تتم فيها إزالة العنف العلني والهيكلي على حد سواء، وتتطابق النماذج الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المقترحة من قبل الممارسين والأكاديميين الذين يتبنون هذه المقاربة مع مزيج من التوقعات الدولية الأومية والنيوليبرالية في بيئة معولة عابرة للحدود الوطنية، من خلال مجموعة من المؤسسات والهياكل الأومية التي صممت خصيصا لذلك وكذلك من خلال ما يعرف باسم المجتمع الدولي. حيث تصر هذه المقاربة على أن للجهات الفاعلة الإقليمية والدولية تأثيراً كبيراً على تهيئة الظروف لبناء السلم. بالنظر إلى أن للعديد من النزاعات أبعادا تتجاوز الحدود الوطنية، وبالتالي تؤدي الدول المجاورة والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية دورا حاسما

وتتحمل مسؤوليات متناسبة في دعم عمليات بناء السلم. وبالتالي فالسؤال الذي تحاول الاجابة عنه هذه الدراسة هو إلى أي مدى نجحت الأمم المتحدة والهيكل التابعة لها والمجتمع الدولي في تحقيق هدف بناء سلم مستدام في الدول الخارجة من النزاع؟.

2. المبحث الأول: الأصول المفاهيمية لبناء السلم الأممي في الدول الخارجة من النزاع:

يعتبر تعريف بناء السلم من المفاهيم المختلف حولها، وقد طور العلماء وصناع القرار والممارسون الميدانيون مفاهيم مختلفة له، وللجدول الزمني الذي يرتبط به، فضلا عن الأولويات والمهام الرئيسية التي ينطوي عليها.

1.2 أولا: ظهور مفهوم بناء السلم لدى الأمم المتحدة وهيكلها:

اضطلعت الأمم المتحدة منذ إنشائها بدور حيوي في المساعدة على خفض مستوى النزاعات في مختلف مناطق العالم عن طريق التوسط في اتفاقات السلام والمساعدة في تنفيذها. إلا ان مفهوم بناء السلم لم يظهر إلا مع تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بطرس بطرس غالي في دراسته "خطة للسلام" عام 1992، حيث دخل مفهوم "بناء السلم بعد انتهاء الصراع" رسميا لغة الأمم المتحدة. ويرتبط هذا المفهوم بالدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام. حيث تم تعريفه بأنه "إجراء لتحديد ودعم الهيكل التي ستعزز وتدعم السلام من أجل تجنب الانتكاس إلى الصراع" (Boutros-Ghali, Boutros1992).

فالمساعدة في بناء السلم في سياقاتها المختلفة تعني "إعادة بناء المؤسسات والهيكل الأساسية للأمم التي مزقتها الحرب الأهلية والنزاع؛ وبناء روابط منفعة متبادلة سلمية بين الدول التي كانت في مرحلة الحرب سابقا، وبأقصى قدر من ذلك، لمعالجة الأسباب العميقة للنزاع" (Boutros-Ghali, Boutros1992).

وقد تم توسيع هذا المفهوم ليشمل جميع مراحل النزاع في ملحق "خطة للسلام"، الذي نشر في عام 1995 (الأمم المتحدة 1995)، وهو يركز بقدر أكبر على إنشاء هيكل لإضفاء الطابع المؤسسي على السلام. وفي نفس السنة أنشأ الأمين العام فرقة عمل مشتركة بين إدارات الأمم المتحدة لتحديد أنشطة بناء السلم التي يمكن أن تقوم بها وكالات الأمم المتحدة، حيث وصفت الأنشطة التي يمكن القيام بها في مرحلة ما بعد النزاع وأطلقت عليها اسم "بناء السلام" ونشرت في عام 1996.

وفي الوقت نفسه أشارت منشورات عديدة للمفهوم، منها: خطة للتنمية (1994)، خطة لنشر الديمقراطية (1996)، وكذلك تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول الأمن الإنساني (1994) وكلها

ساهمت في حدوث تفاعل كبير بين القضايا التي تعتبر تقليديا تقع في إطار جدول أعمال الأمن والقضايا المتعلقة بالتنمية والديمقراطية وحقوق الإنسان، وإدراجها ضمن موضوعات بناء السلم.

وقد طور تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام عام 2000 (المعروف أيضا باسم تقرير الإبراهيمي) تعريف بناء السلم بعد انتهاء النزاع على أنه "الأنشطة المطبق بها على المدى البعيد لإعادة تجميع أسس السلم وتوفير الأدوات اللازمة للبناء على تلك الأسس، وهو أكثر من مجرد غياب الحرب". كما عبر هذا التقرير عن بناء السلم الفعال بأنه "مزيج من الأنشطة السياسية والإنمائية الموجهة إلى مصادر الصراع" (الفقرة 44). (الأمم المتحدة ، رقم رقم A/55/305-S/2000/809، 2000)

ودعا الأمين العام "كوفي عنان"، في استعراضه للتعاون التقني في الأمم المتحدة عام 2003، إلى وضع خطة عمل من أجل "تحديد السبل التي يمكن أن تعمل بها مختلف أجزاء منظومة الأمم المتحدة معا بشكل سليم لوضع استراتيجيات محددة لبناء السلم". وقد أوصى بإنشاء لجنة لبناء السلم ومكتب دعم بناء السلم في تقرير عام 2004 المقدم من الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير التابع للأمين العام: "عالم أكثر أمنا".

وقد عرضت الفكرة بالتفصيل في تقرير الأمين العام المسمى: "حرية أكبر" في ماي 2005، وأقرها رؤساء الدول في القمة العالمية في سبتمبر 2005 في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي.

2.2 ثانيا: المفهوم الشامل لبناء السلم في الدول الخارجة من النزاعات:

عرفه اتحاد معلومات النزاعات، بجامعة كولورادو بأنه "عملية تيسر إقامة سلام دائم، تحاول منع تكرار العنف من خلال معالجة الأسباب الجذرية وآثار الصراع عن طريق المصالحة وبناء المؤسسات والتحول السياسي والاقتصادي. ويتألف ذلك من مجموعة من المبادرات المادية والاجتماعية والهيكلية التي غالبا ما تشكل جزءا لا يتجزأ من إعادة البناء وإعادة التأهيل بعد انتهاء النزاع. (Nan, S. A. 2003)

أما غالتونغ، يوهان: (Galtung, Johan) فقد عرفه بأنه عملية إنشاء هيكل دعم ذاتي "تزيل أسباب الحروب وتقدم بدائل للحرب في الحالات التي قد تحدث فيها. وينبغي أن تدمج آليات حل النزاعات في الهيكل وأن تكون موجودة كمستودع للنظام نفسه للاعتماد عليه، تماما كما الجسم السليم لديه القدرة على توليد الأجسام المضادة الخاصة بها، ولا تحتاج إلى إدارة مخصصة "الطب" (Galtung, John 1969):

كما عرفته مؤسسة الشراكة العالمية لمنع نشوب النزاعات المسلحة بأنه يشمل معالجة المصادر الاجتماعية والسياسية للنزاع وكذلك المصالحة. (Aulin, J., & Scheers, G. 2012)

كما عرفته منظمه التعاون الاقتصادي والتنمية بأنه يشمل أنشطة ترمي إلى منع نشوب النزاعات من خلال معالجة الأسباب الهيكلية المسببة للعنف، وتعزيز السلم المستدام، وإزالة الشرعية عن العنف كاستراتيجية لتسوية المنازعات، وبناء القدرات داخل المجتمع من أجل إدارتها سلمياً، والحد من قابلية التأثير بالمحفزات التي قد تثير العنف. (Kennedy-Chouane, M. G. 2011)

وعرفته مدرسة تحليل النزاعات وحلها في جامعة جورج ماسون بأنه مصطلح يستخدم داخل المجتمع الإنمائي الدولي لوصف العمليات والأنشطة التي ينطوي عليها حل النزاعات العنيفة وإرساء سلام مستدام. وهو مفهوم شامل يشمل تحويل النزاع، والعدالة الانتقالية، والشفاء من صدمة النزاع، والمصالحة، والتنمية، والقيادة، والروحانية والدين. وهو مشابه في معنى حل النزاعات ولكنه يسلط الضوء على الواقع الصعب بأن نهاية النزاع لا تؤدي تلقائياً إلى تنمية اجتماعية أو اقتصادية سلمية ومستقرة. ويصف عدد من المنظمات الوطنية والدولية أنشطتها في مناطق النزاع بوصفها بناء السلم.

وأخيراً عرفه معهد الولايات المتحدة للسلام بأنه كمصطلح استحدث أصلاً في سياق جهود الإنعاش بعد انتهاء الصراع من أجل تعزيز المصالحة وإعادة الإعمار، وقد اتخذ مؤخراً معنى أوسع. ويشمل ذلك توفير الإغاثة الإنسانية وحماية حقوق الإنسان وحفظ الأمن ووضع أساليب غير عنيفة لحل النزاعات وتعزيز المصالحة وتقديم خدمات علاج الصدمات، وإعادة اللاجئين إلى أوطانهم وإعادة توطين المشردين داخلياً ودعم التعليم الواسع النطاق والمساعدة في إعادة البناء الاقتصادي، وعلى هذا النحو، يشمل أيضاً منع نشوب النزاعات، بمعنى منع تكرار العنف، فضلاً عن إدارة النزاعات والإنعاش بعد انتهاء النزاع.

بمعنى أوسع، ينطوي بناء السلم على التحول نحو أكثر قابلية للإدارة، والعلاقات السلمية وهياكل الحكم - العملية الطويلة الأجل لمعالجة الأسباب الجذرية وآثار الصراع، والتوفيق بين الخلافات، وتطبيع العلاقات، وبناء المؤسسات التي يمكنها إدارة النزاع دون اللجوء إلى العنف. ولا يوجد لدى الحكومة الأمريكية تعريف متاح للعموم لبناء السلم، بخلاف التعريف الذي يوفره هذا المعهد. (United States

Institute of Peace, Peacekeeping, & Stability Operations Institute. (2009))

3.2 ثالثاً: تأسيس هياكل بناء السلم الأممي

توجت تطورات مفهوم بناء السلم في قرارات في مجلس الأمن والجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2005، بإنشاء لجنة بناء السلم، وصندوق بناء السلم ومكتب دعم بناء السلم.

وقد أوضحت الغرض من لجنة بناء السلم على النحو التالي: "تواجه البلدان الخارجة من الصراع مجموعة فريدة من التحديات، وما لم يتم تحديدها ومعالجتها بفعالية، فإن هذه البلدان تواجه خطراً كبيراً من الانتكاس في أعمال العنف. ولذلك أنشئت اللجنة لتكون بمثابة آلية مؤسسية مخصصة لمعالجة هذه الاحتياجات الخاصة ومساعدة هذه الدول على إرساء أسس السلم والتنمية المستدامين" (United Nations General Assembly, 2006).

وفي خطابه الأمين العام في الأمم المتحدة يوم 18 جانفي 2008 أوضح أن لجنة بناء السلم "تجسد جميع جوانب عمل الأمم المتحدة: السلام والتنمية وحقوق الإنسان، ومن خلال دمجها في نهج واحد متماسك، تساعد على سد الثغرات في الاستجابة الدولية للبلدان الخارجة من الصراع (Secretary General discourse, January 18, 2008)".

وبعبارة أخرى، فإن لجنة بناء السلم مصممة لوضع استراتيجيات متكاملة لبناء السلم بعد انتهاء النزاع، مما يستتبع تحسين التنسيق والتعاون فيما بين مختلف وكالات الأمم المتحدة والمناخين الدوليين والحكومات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني. ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية للجنة بناء السلم في ضمان تعبئة المناخين للمشاركة المستمرة في دعم البلدان الخارجة من النزاعات.

أما صندوق الأمين العام للأمم المتحدة لبناء السلام فيشكل الأداة المالية الأولى التي تلجأ إليها المنظمة للحفاظ على السلام في البلدان أو الحالات التي يكون فيها خطر نشوب نزاعات عنيفة أو يقع فيها التضمر من هذه النزاعات. ويمكن لصندوق بناء السلام أن يستثمر مع كيانات الأمم المتحدة، أو الحكومات، أو المنظمات الإقليمية، أو المصارف المتعددة الأطراف، أو الصناديق الاستثمارية الوطنية المتعددة المناخين أو منظمات المجتمع المدني.

أما مكتب دعم بناء السلام أنشئ لمساعدة ودعم لجنة بناء السلام وإدارة صندوق بناء السلام ولكي يخدم الأمين العام في تنسيق جهود وكالات الأمم المتحدة في بناء السلام. ويتضمن قسماً لدعم لجنة بناء السلام وقسماً لتخطيط السياسات وقسماً لتمويل بناء السلام. ويساعد المكتب أيضاً على استدامة السلام في البلدان المتأثرة بالصراع بتوفير الدعم الدولي للجهود الوطنية لبناء السلام.

3. المبحث الثاني: فلسفة بناء السلم من منظور أممي في الدول الخارجة من النزاع:

ترى مقارنة بناء السلم الأممي أن التحديات التي تواجهها البلدان الخارجة من النزاعات والمجتمع الدولي في المرحلة التي تعقب انتهاء النزاع مباشرة، تمتد لفترة أول سنتين بعد انتهاء النزاع الرئيسي الذي مر به البلد المعني، فعندما تنتهي أعمال العنف واسعة النطاق تكون التحديات التي يواجهها قادة البلد وسكانه هائلة.

1.3 أولاً: البيئة العامة لبداية تنفيذ برامج بناء السلم في الدول الخارجة من النزاع:

يتسم الوضع في هذه الحالات بعدم الاستقرار، حيث يكون السلم عرضة للتأثر السريع، وتكون احتياجات السكان أكبر بكثير من القدرة على تلبيتها، وغالبا ما تكون التهديدات التي يتعرض لها السلم شديدة في هذه المرحلة المبكرة، لكن الفرص المتاحة غالبا ما تكون كبيرة أيضا، بغية الشروع في برامج مواتية للبدء في بناء السلم وتفعيلها منذ البداية.

كما تعتبر مقارنة بناء السلم وفقا لهذا المنظور أن هذه الفترة فرصة لتوفير أساسيات الأمن، وتحقيق الحد الأدنى من الفوائد المرجوة من السلم، وتعزيز وبناء الثقة في العملية السياسية، والنهوض بالقدرات الوطنية الرئيسية للأخذ بزمام جهود بناء السلم. وإذا أحرزت البلدان نجاحا في هذه المجالات الرئيسية في مرحلة مبكرة، فإنها تزيد على نحو كبير من فرصها في تحقيق سلم مستدام، وتقلص من خطر السقوط مجددا في مأزق النزاع، كما تعتبر أنه لئن كانت مسؤولية بناء السلم تقع في المقام الأول على الجهات الفاعلة الوطنية، فإنه يمكن للمجتمع الدولي أن يضطلع بدور مهم وحاسم في هذا المجال.

وتفترض هذه المقاربة أنه على الرغم من تمايز حالات ما بعد انتهاء النزاع، فإن بناء السلم يمثل تحديا ومسؤولية وطنيين. فالجهات الفاعلة الوطنية وحدها التي تستطيع معالجة احتياجات المجتمع وأهدافه بطريقة مستدامة. ورغم تنوع الفترات الأولى التي تعقب انتهاء النزاع، فإنها تتسم في معظم البلدان بدرجة كبيرة من انعدام الأمن وعدم الاستقرار السياسي (لجنة بناء السلام، 2018/83-S/2018/A/72/721، 2018).

وانتهاء النزاع لا يعني بالضرورة بلوغ السلم، فكثيرا ما يستمر عدم التوافق السياسي وانعدام الثقة، وقد تبقى الأسباب الجذرية للنزاع قائمة، وقد تزداد التوترات مع عودة السكان إلى منازلهم المدمرة أو المحتلة.

ومن شأن الإفلات من العقاب على الجرائم والفظائع الجسيمة، بما فيها العنف الجنسي والجنساني، التي تكون قد ارتكبت قبل النزاع وخلال له وبعده، أن يعرض جهود بناء السلم خلال هذه المرحلة المبكرة

لتهديدات خطيرة، وقد يفضي إلى الفشل في استعادة سلطة الدولة، ولا سيما في المناطق الحدودية النائية، حيث يؤدي ذلك إلى نشوء مصادر جديدة للخطر أو إلى إتاحة الفرصة لاستمرار ما تم وقت الحرب من ممارسات تهريب الموارد الطبيعية أو الاتجار غير المشروع فيها، أو حتى اتساع نطاقها، مما يقوض إيرادات الدولة (تقرير الأمين العام للامم المتحدة A/63/881-S/2009/304، 2009).

ومع ذلك، تميل مرحلة نهاية النزاع إلى خلق توقعات كبيرة على صعيد تحقيق عوائد ملموسة على الصعد السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ويتطلب بناء الثقة في عملية السلام تحقيق بعض هذه التوقعات على الأقل.

ويتسم الاتصال الفعال والحوار الشامل بين السلطات الوطنية والسكان بأهمية ماثلة، وذلك لأغراض ألقها خلق توقعات واقعية بشأن ما يمكن تحقيقه في المدى القصير.

وثمة أيضا حاجة إلى مستوى أساسي من الإرادة السياسية والالتزام والتوافق بين الأطراف الوطنية الرئيسية، فدونه ستكون معظم جهود بناء السلم غير مجدية.

2.3 ثانيا: شروط بناء السلم الأممي في الدول الخارجة من النزاع:

يعتمد مدى تحقيق التوافق وتنفيذ برامج بناء السلم الأممي اعتمادا كبيرا على توفر شروط توقف العنف، ونوعية اتفاقية السلم، وطبيعة عملياتها، فبعضها تكون قوية وشاملة، وتحظى نتيجة لذلك بتأييد شريحة عريضة من السكان. بيد أن العديد منها تكون أكثر هشاشة وتستلزم تعزيزا سياسيا وجهودا حثيثة من جانب الجهات الفاعلة الدولية والوطنية لدعم السلم في مواجهة استمرار العنف ومواجهة المعارضة من مخربي العملية السلمية. وربما تفشل بعض الاتفاقات في توفير الحد الأدنى من الشروط اللازمة لإقامة سلم دائم أو لوضع خطة لتسوية النزاع نتيجة لذلك. (تقرير الأمين العام للامم المتحدة A/63/881-S/2009/304، 2009).

وقد تقوم قيود أمام قدرة بعض البلدان الخارجة من النزاعات على ممارسة الملكية الوطنية الكاملة وأمام إرادتها لتحقيق ذلك، بالنظر إلى كون عملية السلم لا تزال جارية، وإلى أنه لا يزال يتعين إقامة نظام سياسي مستقر. قد تحكم العديد من هذه البلدان ترتيبات سياسية انتقالية إلى أن تُعقد الانتخابات الأولى بعد انتهاء النزاع. وكثيرا ما يتم تعيين السلطات الوطنية بدلا من أن تنتخب، وتشكّل من خلال اتفاق وساطة بين أطراف النزاع التي قد لا تمثل جميع السكان أو تحظى باعترافهم. وإضافة إلى ذلك، قد تكون

بعض الجهات الفاعلة الوطنية التي يجب على المجتمع الدولي أن يتعامل معها متورطة في ما سبق أن ارتكب من انتهاكات لحقوق الإنسان أو فظائع مشينة.

ففي هذه الأوضاع المعقدة والسريعة التطور يكون الدعم الدولي كعمل سياسي بصفة أساسية، وكثيرا ما يكون مخفوفاً بمخاطر جمة. ومن شأن الجهود التي تعزز سلطة القادة الذين لا يمثلون شريحة كبيرة من السكان، أو تمكين مجموعة واحدة على حساب أخرى، أن تؤدي إلى تأجيج أسباب النزاع أو خلق مصادر جديدة للتوتر. وينبغي للجهات الفاعلة الدولية أن تكون على إلمام بهذه الاعتبارات. وتضطلع السلطات المحلية والتقليدية، فضلا عن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، بما فيها المجموعات المهمشة، بدور حاسم في طرح آراء عديدة للقيام في مرحلة مبكرة بتحديد الأولويات وتوسيع الإحساس بالملكية حول رؤية مشتركة لمستقبل البلد. والمشاركة الكاملة للمرأة في هذه العمليات أمر أساسي، باعتبارها ضحية للنزاع ومحركاً هاماً للانتعاش والتنمية. (تقرير الأمين العام للامم المتحدة A/63/881-S/2009/304، 2009).

وتعتبر مقارنة بناء السلم الأممي هذه، انعكاساً لنظرية السلام الديمقراطي في بيئات ما بعد النزاع (Hebert, 2013 p.242) وتشمل مجموعة من المعايير الأممية مثل تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون والحكم الرشيد، وتعزيز حقوق الإنسان، والإصلاح الاقتصادي والخصوصية (Zakaria, 2003)، وقد ركز دعاة بناء السلم الأممي على الهندسة الاجتماعية التي تهدف إلى تشكيل أسس مجتمع مستقر، عن طريق دمج عمليات "التنمية والأمن" (Franks and Richmond, 2008 p.83) حيث أن الديناميكية المزوجة في سياسات التنمية وإعادة إحلال الأمن تنطوي على تحول المجتمعات لتناسب مع المعايير الأممية والتوقعات الغربية (Duffield, 2001 p.15)، من ثم فإن الهدف الرئيسي الذي يقوم عليه تعزيز بناء السلم الأممي هو خلق "سلم مكثف ذاتياً داخل الدولة الخارجة من النزاع حيث تتم فيها إزالة العنف العلني والهيكلي على حد سواء، وتتطابق النماذج الاجتماعية والاقتصادية والسياسية مع مزيج من التوقعات الدولية الأممية والنيوليبرالية في بيئة معاملة عابرة للحدود الوطنية" (Bourdieu, 1991 p.167) وهي المقاربة التي تبنتها الأمم المتحدة والهيكل والمؤسسات التابعة لها بغية إحلال السلم في الدول الخارجة من النزاعات. (Franks and Richmond 2008 p.83).

4. المبحث الثالث: تنفيذ برامج بناء السلم الأممي في الدول الخارجة من النزاع:

1.4 أولاً: أهداف برامج بناء السلم الأممي في الدول الخارجة من النزاع:

ترى هذه المقاربة أنه عندما ينتهي العنف واسع النطاق، فإن احتياجات الناس تكون أكبر بكثير من قدرات الجهات الفاعلة، الوطنية أو الدولية. ونظراً لهذا الخلل، ينبغي أن تركز الجهود الوطنية والدولية في وقت مبكر من فترة ما بعد النزاع على تلبية أهداف بناء السلم الأكثر إلحاحاً وأهمية وهي:

- إرساء الأمن.

- بناء الثقة في العملية السياسية.

- تحقيق فوائد السلم الأولية.

- توسيع القدرة الوطنية الأساسية.

ومن ثم تحديد الأنشطة التي تخدم هذه الأهداف على أفضل وجه في السياق المتفرد لكل حالة وكما هو موجز في التقرير الصادر في 8 أبريل 2009 عن تعزيز الوساطة وأنشطة دعمها S/2009/89، فإن اتفاقات السلم ينبغي أن توفر إطاراً شاملاً، لكنها أحياناً تضع برنامجاً مفرطاً في عموميته وطموحه، ويكون في بعض الأحيان أو لياً فقط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تحديد الأولويات يجب أن يعكس الظروف والاحتياجات الخاصة بالدولة بدلاً من أن يكون مدفوعاً بما يمكن أن توفره، أو بما تريد أن توفره، الأطراف الدولية الفاعلة. كما ينبغي أن يتجلى في خطته وإجراءاته فهم واضح للقدرات الموجودة على أرض الواقع، سواء كانت وطنية، أو دون وطنية، أو دولية بما في ذلك قدرات وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها التنفيذية. كما أن رفع مستوى هذه القدرات والعمليات، عند الاقتضاء، يمكن أن يحقق أسرع النتائج وأكثرها فعالية منذ الأشهر الأولى.

كما تفترض هذه المقاربة كذلك أنه بناء على المقابلات التي أجريت مع الممارسين الوطنيين والدوليين تبين أن المساعدة الدولية مطلوبة في كثير من الأحيان كأولوية عقب انتهاء النزاع مباشرة. وهناك دائماً أولويات إضافية خاصة بكل بلد، مثل مكافحة الجريمة المنظمة وإدارة الموارد الطبيعية. ولكن اغتنام الفرصة السانحة في أعقاب النزاع يتطلب أن تكون الجهات الفاعلة الدولية، على الأقل، قادرة على الاستجابة بصورة متسقة وبسرعة وفعالية في تلك المجالات التي تتصل مباشرة بالأهداف الأساسية المذكورة أعلاه. وهي ما يلي: (تقرير الأمين العام للامم المتحدة A/63/881-S/2009/304، 2009)

- تقديم الدعم للسلم والأمن الأساسيين، بما في ذلك الإجراءات المتعلقة بالألغام، وحماية المدنيين، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وتعزيز سيادة القانون، والبدء في إصلاح قطاع الأمن
- دعم العمليات السياسية، بما فيها العمليات الانتخابية، وتعزيز الحوار الشامل والمصالحة، وتطوير القدرة على إدارة النزاع على الصعيدين الوطني ودون الوطني
- تقديم الدعم لتوفير الخدمات الأساسية مثل، المياه والصرف الصحي، والصحة والتعليم الابتدائي، والدعم للعودة الآمنة والمستدامة وإعادة إدماج المشردين داخليا واللاجئين
- تقديم الدعم لاستعادة الوظائف الأساسية للحكومة، ولا سيما الإدارة العامة الأساسية والمالية العامة الأساسية، على الصعيدين الوطني ودون الوطني
- تقديم الدعم لإنعاش الاقتصاد، بما في ذلك توليد فرص العمل وسبل العيش (في الزراعة والأشغال العامة) وخاصة بالنسبة للشباب والمقاتلين السابقين المسرحين، وكذلك إعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية.

حيث تعتبر أن الأمن والسلم الأساسيين - سواء وفرتهما الدولة أو تم توفيرهما بمساعدة دولية - هما ضروريان للسكان، ولإيجاد الحيز السياسي المطلوب، ولتمكين إيصال المساعدة الدولية.. ينبغي أن تتمثل الأهداف الرئيسية في دعم العملية السياسية وإعادة تشكيل نظام سياسي مستقر وسلمي.

2.4 ثانيا: أولويات برامج بناء السلم الأممي في الدول الخارجة من النزاع:

يعتبر لحصول على التوقيت المناسب، والترتيب الصحيح أهم أولويات بناء السلم في أعقاب انتهاء النزاع مباشرة، والذي يتطلب حسب هذه المقاربة تحقيق توازن دقيق ومقايضات صعبة ضمن إطار إستراتيجية متماسكة. وقد يكون توفير الأمن في وقت مبكر، على سبيل المثال، ضروريا لمنع العودة إلى النزاع ولردع المفسدين المحتملين لعملية السلم. وفي كثير من الأحيان فإن تهيئة فرص لكسب الرزق، ومعالجة قضايا السكن والأرض والملكية تتطلب التركيز عليها في وقت مبكر لأنها تساعد على تلبية احتياجات الناس الأكثر إلحاحا، وبالتالي تؤدي إلى بناء الثقة في السلم وإلى الالتزام به. ولكن هناك أنشطة أخرى ذات أولوية، إذا ما لم يتم القيام بها في أبكر ما ينبغي عقب النزاع، يمكن أن تؤدي إلى تقويض السلم المش. فالعمليات الانتخابية يمكن أن تساهم في إيجاد سلطة سياسية أكثر شرعية، ولكنها قد تكون أيضا مصدرا للتوتر وتجدد النزاع إذا ما تمت بطريقة مستعجلة ولم تكن البيئة السياسية مواتية لإجرائها، أو إذا لم يكن هناك اهتمام كاف بالعوائق الفنية، أو إذا تم تجاهل الحاجة إلى تعزيز ورعاية

العمليات السياسية الوليدة، أو مشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني. كما أن التوقيت الذي ينبغي فيه إعادة تشكيل القوات العسكرية أو الخدمة المدنية هو مسألة حساسة في كثير من الأحيان) (Peacebuilding Commission, 2017).

كما تعتبر هذه المقاربة أن احتياجات النساء والفتيات تتطلب مزيداً من الاهتمام، حيث أن جهود الإنعاش ربما تعطي الأولوية لاحتياجات الرجل. وبالتالي تتيح فترة ما بعد النزاع المبكرة فرصة بالغة الأهمية بالنسبة للمرأة للاستفادة من التغيرات في العلاقات بين الجنسين التي قد تحدث أثناء النزاع والتي ربما تكون المرأة قد اضطلعت فيها بأدوار قيادية في المجتمع أو بالعمالة غير التقليدية. ولكن ميل بناء السلم الدوليين والإقليميين للعمل مع القادة من الرجال في مجالات الحكم والاقتصاد، والاعتراف بهم، قد يعني أن قدرات المرأة على المشاركة في صنع القرار العام والانتعاش الاقتصادي قد لا تحصل على ما يكفي من الاعتراف أو التمويل. ويمكن أن يتفاقم تهميش المرأة في السياقات التي يكون فيها العنف الجنسي قد شكل السمة الرئيسية للصراع، فيؤدي ذلك إلى إضعاف السلامة العامة والمركز الاجتماعي للمرأة. وكما أشار مجلس الأمن في قراره 1820 (2008) (مجلس الأمن الدولي الجلسة 5916، 2008)، فإن استمرار العنف والتخويف والتمييز يشكل عقبات في طريق مشاركة المرأة وإسهامها الكامل في الحياة العامة بعد انتهاء النزاع، الأمر الذي قد يكون له أثر سلبي خطير على السلم والأمن الدائمين والمصالحة الدائمة، بما في ذلك بناء السلم في فترة ما بعد انتهاء النزاع.

وبخصوص النموذج الأصلح للتطبيق تعتبر مقارنة بناء السلم الأممي أنه لا يمكن تطبيق نموذج واحد على الأوضاع غير الثابتة والأوضاع المعقدة. وبالتالي فإن المحافظة على المرونة والقابلية للتكيف ضرورية، وفي نفس الوقت احترام المبادئ الأساسية للقانون الدولي وحقوق الإنسان. ولكن، لا يمكن لهذا أن يأتي على حساب القدرة على التنبؤ والسرعة. فعلى أقل تقدير، يتعين الاستعداد لتقديم الدعم في المجالات ذات الأولوية المتكررة هذه (تقرير الأمين العام للامم المتحدة A/63/881-S/2009/304، 2009).

3.4 ثالثاً: جهود الأمم المتحدة والتحديات المنهجية التي تواجهها في تنفيذ برامج بناء

السلم:

من الناحية العملية الميدانية تواجه عمليات تسخير منظومة الأمم المتحدة دعماً للبلدان الخارجة من النزاع تحديات كبيرة. ويتطلب النجاح في بناء السلم تضافر جهود جميع هذه "الركائز". حيث أن كل كيان من كيانات الأمم المتحدة التي تمتلك قدرات في هذه المجالات مصمم لهدف مختلف. فلكل منها ولايات،

ومبادئ توجيهية، وهياكل حكم، وترتيبات تمويل مختلفة - كما أن لكل منها ثقافات مختلفة وأفكارا مختلفة بشأن الكيفية التي تدار بها الأمور.

فمع تطور الممارسة، أنشأ كل جزء من منظومة الأمم المتحدة مجموعته الخاصة به من الشركاء الخارجيين وأصحاب المصلحة. ويصبح هذا عامل تعقيد لوحدة الهدف وللعمل على أرض الواقع. كما ترتبط أجزاء مختلفة من الأمم المتحدة بصكوك دولية متميزة، لكل منها سرعة تقدمه وأسلوب مساءلته الخاص به. وفي هذا السياق، فإن الجهود التي يجب أن تبذل "للعمل ككيان واحد" في الميدان هي جهود بالغة الأهمية، لكنها غير كافية. فالطبيعة المجزأة للحكومة على نطاق المنظومة تزيد من حاجة الدول الأعضاء لأن تتخذ موقفا مشتركا في أجهزة الأمم المتحدة المتعددة التي تتناول القضايا ذات الصلة ببناء السلم، وأن تعمل عن كثب من أجل تهيئة المنظمة بطريقة أفضل لتكون قادرة على استجابة أكثر سرعة وفعالية فور انتهاء النزاع (تقرير الأمين العام للامم المتحدة A/63/881-S/2009/304، 2009).

فمن الآليات الرئيسية لضمان قدر أكبر من الاتساق في هذا الصدد لجنة بناء السلم. ويجسد إنشاء اللجنة اعترافا من الدول الأعضاء بضرورة وجود آلية مكرسة تابعة للأمم المتحدة لتعبئة الموارد والقدرات، وتحسين الاتساق مع معالجة الثغرات والاحتياجات والأولويات الحرجة في البلدان الخارجة من النزاع. ومن خلال عضويتها ونشاطاتها، روجت اللجنة لنهج شامل ومتكامل لبناء السلم في البلدان المدرجة على جدول أعمالها (الجمعية العامة للأمم المتحدة، 230A/RES/61، 2017).

وتركز لجنة بناء السلام في تنفيذ البرامج على النظم التي كانت قائمة على أرض الواقع قبل توقف الأعمال القتالية، مع تحسينها أو تعزيزها عند اللزوم. حيث يوجد فريق للأمم المتحدة قبل النزاع وخلالها وبعده، برئاسة المنسق المقيم الذي يتولى أيضا مهام منسق الشؤون الإنسانية خلال النزاع وبعده بفترة معينة. وبمجرد انتهاء النزاع، يمكن تحديد شكل الحضور الميداني للأمم المتحدة بطرق مختلفة، ويمكن لهذا الحضور أن يتطور خلال السنتين الأوليين، بما في ذلك استدعاء الوكالات غير المقيمة عند الاقتضاء. وبغض النظر عن شكل هذا الحضور، فإن الأمم المتحدة وشركاءها يجب أن يتمتعوا بقدر كبير من الخبرة على الصعيد القطري وبقدرات ميدانية كبيرة في مجال العمل الإنساني تمكنهم من مواصلة تقديم الدعم الحيوي خلال المراحل الأولى بعد النزاع على أساس المبادئ الإنسانية. ويمكن أيضا توجيه بعض هذه القدرات نحو أولويات المراحل الأولى لبناء السلم، ولا سيما عبر الكيانات التي تضطلع على هياكل مكونة من شق إنساني وآخر إنمائي، مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية

العالمي ومنظمة الصحة العالمية. وتعمل هذه الوكالات أيضا مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار تجمع/شبكة الإنعاش المبكر من أجل بدء عملية الإنعاش في أقرب فرصة ممكنة. ويمكن لذلك أن يساعد على تحفيز الاستجابة وتعميم فوائد السلم في المراحل الأولى وتطوير القدرات الوطنية في المجالات الأساسية خلال المراحل الأولى، على سبيل المثال، توسيع نطاق الخدمات الأساسية في مجال الصحة والتعليم أو إصلاح البنية التحتية الأساسية (Peacebuilding Commission, 2017).

وعلى مدى السنوات الخمس عشرة الأولى من الألفية الجديدة، كان جزء كبير من تركيز الأمم المتحدة وخبرتها المتراكمة في مجال دعم جهود بناء السلم يتم في إطار البعثات المتكاملة. وقد ظهرت البعثات المتكاملة نتيجة إدراك ترابط جهود الأمم المتحدة على الصعيد القطري والحاجة إلى تعزيز اتساق هذه الجهود، وذلك أساسا عبر التكامل على مستوى القيادة والتخطيط. ويكتسي ذلك أهمية خاصة فيما يتعلق بأنشطة بناء السلم، حيث غالبا ما يكون التنسيق في العمل مع هياكل الدولة والسكان والدعم المقدم لهم ذا أهمية أساسية، وذلك بهدف تعظيم الأثر الفردي والجماعي لاستجابة الأمم المتحدة (الجمعية العامة للأمم المتحدة، رقم 30A/RES/61، 2017).

كل ما سبق ذكره حسب مقارنة بناء السلم الأممي، يتطلب وضع استراتيجية متسقة في بيئة سريعة الحركة ومتقلبة من بيئات ما بعد انتهاء النزاع دعما وتعاوناً من جانب طائفة متنوعة من الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية. ومما يعاب على الجهود المبذولة لتعزيز إستراتيجية من هذا القبيل، التفكك فيما بين الأطراف الفاعلة، وتجزئة أدوات التقييم والتخطيط، وعدم وجود إطار لتحديد الأولويات. وكثيرا ما يسعى أصحاب المصلحة الوطنيون إلى تحقيق خطط عمل فردية متنافسة قائمة على مصالح ومنظورات سياسية واقتصادية وأمنية ومؤسسية معنية بطرف واحد. وقد تقوم الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تعاود العمل في بلد ما بعد انتهاء النزاع بإعمال برامج متعددة، منفصلة وكثيرا ما تكون متنافسة دون أن يكون لديها رؤية واضحة أو متسقة فيما يتصل باحتياجات البلد وأولوياته، أو دوماً رابط يصلها بعملية السلم الناشئة.

وفي حالات البعثات التي صدر بها تكليف من مجلس الأمن، تركز عملية التخطيط الداخلي المتكامل للبعثات التابعة للأمم المتحدة على كفاءة وحدة الهدف داخل البلد من خلال وضع رؤية مشتركة وأولويات متفق عليها. فضلا عما يتصل بها من مجموعة نتائج وجداول زمنية ومسؤوليات متفق عليها بغرض أداء المهام ذات الأهمية بالنسبة لتوطيد السلم. يتمثل الغرض منها أيضا مواءمة أدوار الأمم المتحدة وقدراتها

ومواردها النادرة في حالات قطرية محددة مع الأولويات الوطنية والأدوار التي يقوم بها غيرها من الأطراف الفاعلة الدولية (الجمعية العامة للأمم المتحدة ، S/2018/43-707/72 /A ، 2018) .

ويتطلب بناء السلم الفعال حسب هذه المقاربة أيضا مستوى من الدعم الدولي يتجاوز الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة. حيث تعتبر أنه عندما تتعاون الأمم المتحدة والبنك الدولي تعاوناً وثيقاً، فإنهما يستطيعان توفير خطة قيّمة لاتباع نهج متسق بين الأطراف الفاعلة الوطنية والدولية، تعرف باسم تقييم الاحتياجات بعد انتهاء النزاع. وتسعى هذه المنهجية إلى وضع الأطراف الفاعلة المحلية في قلب عملية التقييم. وهي تركز على الاحتياجات المباشرة والمتوسطة الأجل من أجل المساعدة على بناء السلم والانتعاش، وتوفر الأساس للمناقشة مع الأطراف الفاعلة الوطنية، مفضية بذلك مع مرور الوقت إلى وضع إطار وطني لتوطيد السلم والانتعاش، وهو ما يمكن أن يسترشد به تخصيص الموارد الدولية والوطنية. والقصد من تلك المنهجية أن تكون عملية تكرارية، يمكن الشروع فيها بسرعة وتوسيع نطاقها بنجاح وتفصيلها مع مرور الوقت، في ظل قدر أكبر من المشاركة والملكية الوطنيتين. ومن ثم يمكن للإطار الوطني لتوطيد السلم والانتعاش أن يوفر الأساس لاتفاق يمكن أن يستخدمه كل من الشركاء الوطنيين والدوليين في رصد التقدم المحرز في ضوء الالتزامات المقطوعة. وقد يكون للجنة بناء السلام وصندوق دعم بناء السلام دور هام تقوم به في رصد التقدم المحرز في ضوء اتفاقات من هذا القبيل من خلال اتباع "نهج قائم على المجموعات".

وقد جري تعزيز مكتب بناء دعم السلام، ليضطلع بدور أقوى يربط بين ركائز بناء السلم تعزيزاً لتوجهها نحو الحفاظ على السلم. ويقدم المكتب، دعماً للتواصل بين الأنشطة الإنسانية والتنمية ولجنة بناء السلم، بوصفه "مفصلاً" يربط بين السلام والأمن ومع الأوساط التي تقدم مساعدات إنسانية. ويضطلع بمسؤولية ربط الأدوات والنهج ذات الصلة في مختلف أشكال النزاعات، وجمع خبرات منظومة الأمم المتحدة لتيسير اتساق الأعمال على نطاق المنظومة، وتعزيز الشراكات داخل الأمم المتحدة وخارجها. (الجمعية العامة للأمم المتحدة ، S/2018/43-707/72 /A ، 2018)

ويسعى هذا النهج إلى تعزيز القدرة على التنبؤ بالاستجابة الإنسانية واتساقها من خلال التوصل إلى التنسيق والتعاون بين مختلف الفاعلين في مجالات محددة: الزراعة، وتنسيق/ إدارة المخيمات، والإنعاش المبكر، والتعليم، وتوفير الملاجئ في حالات الطوارئ، والاتصالات السلوكية واللاسلوكية في حالات الطوارئ، والصحة، واللوجستيات، والتغذية، والحماية، والمياه، والصرف الصحي، والنظافة الصحية. بالإضافة إلى القضايا الشاملة مثل الجنسية، وحقوق الإنسان والبيئة. ويشجع هذا النهج وكالات الأمم

المتحدة وصناديقها وبرامجها على الاستثمار في بناء قدراتها الذاتية على الاستجابة في المجال الذي تقدم الدعم فيه، وكذلك على تحديد الثغرات في المعارف والقدرات في القطاع ككل، وعلى بناء القدرات مع الشركاء على الصعيدين العالمي والوطني كي تتمكن من سد هذه الثغرات. ومن شأن ذلك أن ييسر نظاما أكثر تماسكا وشفافية يتيح مشاركة الحكومات والجهات المانحة والشركاء الخارجيين. ويمكن للقدرات والآليات المستخدمة خلال الأزمة الإنسانية أن تشكل أساسا لدعم تنمية القدرات الوطنية وتوفير الخدمات الأساسية على نحو سريع في بداية مرحلة ما بعد النزاع (الجمعية العامة للأمم المتحدة، A/S/2018/43-707/72).

وفي المجالات التنفيذية حيث تعمل العديد من الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة وتدعو الحاجة إلى قدرات تقنية متنوعة، مثل مجالات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وسيادة القانون وإصلاح القطاع الأمني، يتم التركيز على تحديد المساهمة المحددة لكل جهة، وتحديد المشترك لمعايير وتوجيهات عامة من خلال أطر مكرسة مشتركة بين الوكالات، ووضع الترتيبات اللازمة للتنفيذ المنسق في الميدان. وتحقيق مستويات أعلى من الوضوح والقدرة على التنبؤ والمساءلة في جميع المجالات ذات الأولوية، ومن أجل تعزيز الترتيبات المؤسسية للأمانة العامة القائمة بالفعل في عدد من هذه المجالات.

5. الخاتمة:

تبعاً للمفاهيم النظرية والممارسة العملية السابقة لبناء السلم حسب المقاربة الأممية، نسجل وجود إشكاليتين رئيسيتين بين الممارسين والأكاديميين:

أولاً، هناك ميل، لا سيما داخل منظومة الأمم المتحدة، إلى الخلط بين بناء السلم وعمليات السلام المعقدة للأمم المتحدة (فعملية بناء السلم هي نسخة موسعة ومتعددة الوظائف من بعثات حفظ السلام التقليدية). وفقاً للمحقق "خطة للسلام"، تشير عمليات السلام إلى حالات "عندما يتم التفاوض على تسوية شاملة، مع أحكام سياسية واقتصادية واجتماعية طويلة الأجل لمعالجة الأسباب الجذرية للصراع، ويكلف التحقق من تنفيذها بعملية متعددة الوظائف لحفظ السلم (الفقرة 49)". وفي هذا الصدد، شاركت عمليات الأمم المتحدة للسلام في مختلف جوانب بناء السلم، ولا سيما من حيث أبعادها العسكرية والسياسية. غير أن بناء السلم الدولي لا يقتصر على هذه العمليات أو على عمل الأمم المتحدة ككل، بل يشمل مجموعة أوسع بكثير من الأنشطة والجهات الفاعلة حسب الأكاديميين.

ثانياً، يميل بعض العلماء والمنظمات، بما في ذلك لجنة الأمم المتحدة لبناء السلم، إلى رؤية بناء السلم على أنه ينطبق فقط على حالات ما بعد الصراع. وكما يشرح العلماء البارزون، فإن "بناء السلام يدعم عمل صنع السلام وحفظ السلام من خلال معالجة القضايا الهيكلية والعلاقات الطويلة الأجل بين المتضررين" (p30. Oliver Ramsbotham, 2006).

وبناء السلم، وفقاً لهذا الرأي، يحدث في نهاية "دورة حياة" النزاع، عندما تتوقف الأعمال العدائية المسلحة، وينفذ اتفاق تفاوضي، ويوجد حفظة السلم الدوليون.

وحتى الآن، اعتمدت لجنة بناء السلم هذه المقاربة "لبناء السلم بعد انتهاء النزاع". ولكن، كما تصور بطرس بطرس غالي، "قد يتم بناء السلم، سواء كان وقائياً أو بعد انتهاء النزاع، فيما يتعلق بالنزاع المحتمل أو الماضي دون نشر أي عملية لحفظ السلام".

وباختصار، فإن ما اقترحه بطرس غالي ومعظم البحوث والدراسات الأكاديمية واقتراحات الممارسين الميدانيين تؤكد أن بناء السلم ينبغي ألا يقتصر على حالات ما بعد النزاع، ولا ينبغي أن يقتصر على تجنب الانتكاس إلى النزاع.

ومن المفارقات أن مثل هذا التصور التقييدي تعارضه المؤسسات التابعة للأمم المتحدة العاملة في الميدان، فتظهر التطورات الأخيرة أن التفكير في بناء السلم يتطور في الأمم المتحدة نفسها. فعلى سبيل المثال، قامت إدارة عمليات حفظ السلام بوضع وثيقة تبين المبادئ التوجيهية والأهداف الأساسية لعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، فضلاً عن العوامل الرئيسية التي تسهم في نجاحها في الميدان. (Department of Peacekeeping Operations, 18 January 2008)

وفي ماي 2007، تبنت لجنة السياسات التابعة للأمم المتحدة الأساس المفاهيمي لبناء السلم: "يشمل بناء السلام مجموعة من التدابير التي تستهدف الحد من خطر الوقوع في الصراع أو الانتكاس من خلال تعزيز القدرات الوطنية على جميع المستويات وإرساء الأسس لتحقيق السلام والتنمية المستدامين. وينبغي أن تكون استراتيجيات بناء السلم متماسكة ومصممة خصيصاً لتلبية الاحتياجات المحددة للبلد المعني، على أساس الملكية الوطنية، وينبغي أن تشمل مجموعة من الأنشطة ذات الأولوية المحددة، والمتسلسلة، وبالتالي الضيقة نسبياً بهدف تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه."

وانطلاقاً مما سبق نصل إلى أن بناء السلم مشروع واسع لا يقتصر على حالات ما بعد النزاع، وإن كان ذلك قد يجتذب قدراً أكبر من الاهتمام. فالهدف الرئيسي له عموماً هو منع الانتكاس إلى النزاع

وإيجاد سلم مستدام. وعلى الرغم من بعض الخلافات بشأن معدل تكرار الحرب، إلا أنه هناك أساس تجريبي للتركيز الحالي على منع الانتكاس إلى النزاع المسلح، إذ يوجد إجماعا عاما على أن ما بين ثلث ونصف الصراعات التي تم إنهاؤها يعود إلى الانتكاس إلى العنف المسلح في غضون خمس سنوات (Charles T. Call and Elizabeth M. Cousens, 2007). فالمنع على المدى القصير لا ينبغي أن يكون الهدف النهائي لبناء السلم، بل ينبغي أن يكون مرحلة في إطار مشروع بناء السلم الأوسع نطاقا المتمثل في إقامة سلم مستدام وطويل الأجل يتجاوز الضرورة الملحة لوقف النزاع المسلح "Ho-Won Jeong, 2005, p 4).

وبالتالي يجب أن يشمل بناء السلام مجموعة واسعة من الأبعاد والقطاعات والمستويات والمراحل حيث يجب أن يكون "ليس متعدد الأبعاد (سياسية واجتماعية واقتصادية وأمنية وقانونية) فحسب، بل متعدد القطاعات أيضا من حيث ما ينبغي للمجتمع الدولي أن يقوم به على أرض الواقع مع التركيز على بناء مشروع سياسي يشمل إنشاء سلطة سياسية شرعية يمكن أن تتجنب عودة العنف، ومتعدد المستويات من حيث الكيفية التي ينبغي القيام بها، ومتعددة المراحل من حيث الوقت الذي ينبغي فيه للمجتمع الدولي التدخل" (Michael Lund, 2003, p 13).

وبالتالي ضرورة التمييز بين "الوقاية التشغيلية" (العقوبات السياسية الدبلوماسية، والتدخل العسكري ومنع الصراعات والدبلوماسية الوقائية) و"المنع الهيكلي" (بناء المؤسسات الديمقراطية، والحد من التحيز؛ وترتيبات تقاسم السلطة؛ والحد من أوجه التفاوت الاجتماعي والاقتصادي؛ وتعزيز سيادة القانون؛ وإصلاح قطاع الأمن؛ والتعليم، وما إلى ذلك). وهذا يتيح التمييز بين أنواع مختلفة من الأطراف الفاعلة والإجراءات اللازمة في حالة معينة، وكذلك توقيت التدخل (OECD DAC/CDA, 2007, p18).

وأخيرا، من المهم أن نلاحظ أن بناء السلم ينبغي أن يتضمن أبعادا ملموسة "مرئية"، (قابلة للقياس الكمي) وغير ملموسة "غير مرئية".

ويشمل البعد الملموس من أشياء من قبيل عدد الأسلحة المدمرة، تسريح الجنود، خلق فرص عمل، إجراء حوارات. في حين يشمل البعد غير المادي ظواهر مثل المصالحة بين الخصوم السابقين، والثقة في المؤسسات العامة، والمعايير الجديدة لتسوية المنازعات.

والملاحظ أن معظم مبادرات بناء السلام الدولية ركزت بالدرجة الأولى على النواتج المرئية والملموسة والقابلة للقياس، وليس على عمليات التغيير النوعية، التي من المعترف بها أن من الأصعب بكثير تقييمها، لذلك يطلق معارضي مقارنة لبناء السلم الاممي على برامجها اسم بناء السلم الليبرالي.

6. قائمة المراجع:

1. Boutros-Ghali, B. (1992). **An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. *International Relations*, 11(3), 201–218.
2. Boutros-Ghali, B. (1992).
3. الأمم المتحدة (1995)، ملحق لخطة للسلام رقم: A/50/60-S/1995/1 الموقع: <https://undocs.org/ar/A/50/60>
4. الأمم المتحدة (2000)، تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام (تقرير الإبراهيمي)، رقم الموقع: A/55/305-S/2000/809، <https://undocs.org/ar/A/55/305>
5. Nan, S. A. (2003). *Track I diplomacy. Beyond Intractability*.
6. Galtung, John : **Conflect As A Way Of Life, In Freeman, hugh ed, 1969, london, p.486.**
7. Aulin, J., & Scheers, G. (2012). Measuring progress in conflict prevention: GPPAC's adaptation of outcome mapping (OM Ideas No. 5). *Ottawa, Ontario, Canada: International Development Research Centre*.
8. – Kennedy-Chouane, M. G. (2011). Improving conflict prevention and peacebuilding assistance through evaluation. *OECD Journal: General Papers*, 2010(1), 99–107.
9. *United Nations General Assembly; Security Council, (2007), Report of the Peacebuilding Commission On Its First Session, June 2006 – June 2007, A/62/137-S/2007/458, 4. Website: http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/pdfs/pbc_070725_annualrep.pdf*
10. *Secretary General discourse at the UN PBC Retreat(2008,), January 18,*

11. *United States Institute of Peace, Peacekeeping, & Stability Operations Institute. (2009). Guiding principles for stabilization and reconstruction.*

12. لجنة بناء السلام (31 جانفي 2018) رقم A/72/721-S/2018/83 ، الموقع:

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/027/90/pdf/N1802790.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/027/90/pdf/N1802790.pdf?OpenElement)

13. الأمين العام للأمم المتحدة، (11 جوان 2009)، تقرير عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع، الفقرة رقم، 08 رقم A/63/881-S/2009/304 ، الموقع:

<http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/s2009304.pdf>

14. United Nations, (2009), **Report of the Secretary-General on peacebuilding in the**

immediate aftermath of conflict, N° A/63/881-S/2009/304, site:

<https://undocs.org/en/A/63/881>

15. الأمين العام للأمم المتحدة، (11 جوان 2009)، تقرير عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع، الفقرات 12-13 رقم A/63/881-S/2009/304 ، الموقع:

¹ <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/s2009304.pdf>

16. Lemay-Herbert, N. (2013). **Review Essay: Critical Debates on Liberal Peacebuilding Civil Wars**, vol 15, no. 2. P242

17. Zakaria, F. (2007). **The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad** (Revised Edition). WW Norton & company.

18. Franks Jason and Richmond Oliver, (2008), **Coopting Liberal Peace-Building: Untying the Gordian Knot in Kosovo, Cooperation and Conflict** , 43/1 , p.83.

19. Duffield, M. (2014). **Global governance and the new wars: The merging of development and security**. Zed Books Ltd. p.15.

20. Bourdieu, P. (1991). **Language and symbolic power**. Harvard University Press, **Economy of Linguistic Exchanges Cambridge**: Harvard University Press, p.167.

21. Franks, J., & Richmond, O. P. (2008). **Coopting liberal peace-building: Untying the Gordian knot in Kosovo. Cooperation and Conflict**, 43(1), 81-103., p.83.

22. الأمين العام للأمم المتحدة، (08 أفريل 2009)، تعزيز الوساطة وأنشطة دعمها، رقم A/63/881-S/2009/304، الموقع: <http://undocs.org/en/E/2009/89>
23. الأمين العام للأمم المتحدة، (11 جوان 2009)، عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع رقم A/63/881-S/2009/304، الموقع: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/s2009304.pdf>
24. التقرير الأو روي حول التنمية لعام 2009، التغلب على الهشاشة في إفريقيا، مركز روبرت شومان للدراسات المتقدمة، المعهد الجامعي الأو روي، سان دومينيكو دي فيسولي. 2009، الموقع: http://erd.eui.eu/media/ERD%20Report_AR.pdf
25. *Peacebuilding Commission, (13 December 2017), Informal Meeting on the Situation in the Sahel, Chairpersons Summary of the Discussion*
26. مجلس الأمن الدولي، (19 جويلية 2008)، التقرير رقم 1820، الجلسة، الموقع: <http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=S/RES/18202008>
27. الأمين العام للأمم المتحدة، (11 جوان 2009)، تقرير عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع رقم A/63/881-S/2009/304، الموقع: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/s2009304.pdf>
28. United Nations, (2009), **Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict**, N° A/63/881-S/2009/304, site: <https://undocs.org/en/A/63/881>
29. الجمعية العامة للأمم المتحدة، (16 مارس 2017)، التوصيات الواردة في تقرير الأمين العام عن أسباب الصراع في إفريقيا وتعزيز السلام الدائم والتنمية المستدامة فيها، رقم 230A/RES/61/، الموقع: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/508/15/PDF/N0650815.pdf?OpenElement>
30. *Peacebuilding Commission, (13 December 2017), Informal Meeting on the Situation in the Sahel, Chairpersons Summary of the Discussion*
31. الجمعية العامة للأمم المتحدة، (16 مارس 2017)، التوصيات الواردة في تقرير الأمين العام عن أسباب الصراع في إفريقيا وتعزيز السلام الدائم والتنمية المستدامة فيها، رقم 230A/RES/61/، الموقع: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/508/15/PDF/N0650815.pdf?OpenElement>
32. الجمعية العامة للأمم المتحدة، (18 جانفي 2018)، بناء السلام والحفاظ على السلام، A/707/72- S/2018/43، الموقع:

<http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SG%20report%20on%20peacebuilding%20and%20sustaining%20peace.As%20issued.A-72-707-S-2018-43.A.pdf>

33. الجمعية العامة للأمم المتحدة، (18 جانفي 2018) ، بناء السلام والحفاظ على السلام، A / 707/72 - S/2018/43 ، الموقع:

<http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SG%20report%20on%20peacebuilding%20and%20sustaining%20peace.As%20issued.A-72-707-S-2018-43.A.pdf>

34. الجمعية العامة للأمم المتحدة، (18 جانفي 2018) ، بناء السلام والحفاظ على السلام، A / 707/72 - S/2018/43 ، الموقع:

<http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SG%20report%20on%20peacebuilding%20and%20sustaining%20peace.As%20issued.A-72-707-S-2018-43.A.pdf>

35. Oliver Ramsbotham, (2006), **Tom Woodhouse and Hugh Miall**, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, , p30. Website: <http://www.gbv.de/dms/sub-hamburg/671910051.pdf>

36. United Nations Department of Peacekeeping Operations(2008), *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, 18 January 2008, 18. Website: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf

37. – Charles T. Call and Elizabeth M. Cousens, (2007), **Ending Wars and Building Peace, Coping with Crisis Working Paper Series**, International Peace Academy, March, p3. Website: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/cwc_working_paper_ending_wars_ccec.pdf

38. – Ho-Won Jeong (2005), **Peacebuilding in Post conflict Societies: Strategy and Process Boulder**: Lynne Rienner Publishers, ,p 4.

39. – Michael Lund (2003), **What Kind of Peace is Being Built? Assessing the Record of Post-Conflict Peacebuilding**, Charting Future Directions, prepared for the International Development Research Centre IDRC, , 13. Website: <http://citseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.494.1386&rep=rep1&type=pdf>

40. – *OECD DAC/CDA (2007), Encouraging Effective Evaluation of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities: Towards DAC Guidance , 18. Website:*
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39660852.pdf>