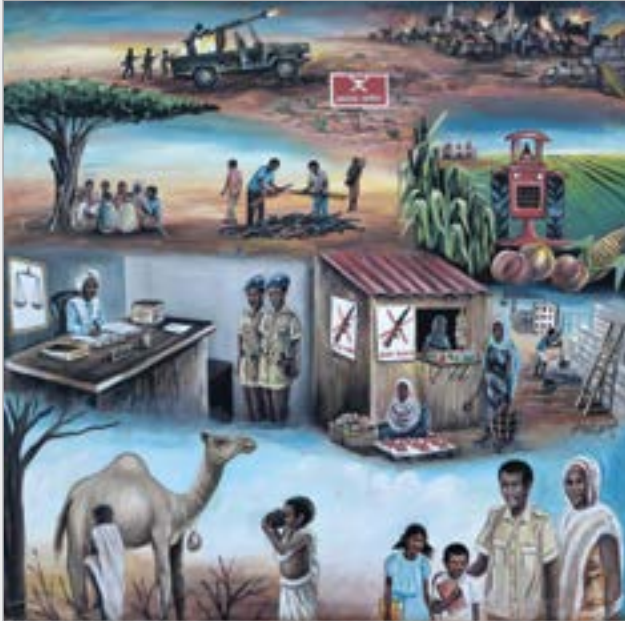


مركز الدراسات الأمنية، وسائل الوساطة.

الوساطة بالترتيبات الأمنية في عمليات السلام:

رؤى نقدية من الميدان

جيريمي بريكهيل



ولد جيري مي بريكهيل في زيمبابوي وخدم في الجيش الثوري الشعبي فيها، وهو الجناح العسكري لاتحاد الشعب الأفريقي في زيمبابوي تحت قيادة جوشوا نيكومو أثناء حرب التحرير في زيمبابوي. وبعد تسريح القوات من الجيش الوطني، عمل مستشاراً ومدرّباً ومديراً للبرامج في عمليات تخفيف حدة النزاعات والتعافي منها، كذلك عمل في مجال الوساطة لوقف إطلاق النار وتحويل قطاع الأمن في أفريقيا ومناطق غيرها.

© جيري مي بريكهيل ومركز الدراسات الأمنية المعهد الفدرالي السويسري للتكنولوجيا في زيورخ 2018

مركز الدراسات الأمنية (CSS)

المعهد الفيدرالي السويسري للتكنولوجيا، ETH زيورخ

Haldeneggsteig 4, IFW

زيورخ، سويسرا 8092

Tel: +41 33632 40 25

FAX: +41 44632 19 41

mediation@sipo.gess.ethz.ch

www.css.ethz.ch

حقوق الطبع والنشر لصورة الغلاف الأمامي: عيدي جعب، رسام صومالي

المحرر: سامون جي أي ماسون

التخطيط: ميريام داهيندن جانزوني

مناخ عبر الإنترنت على www.css.ethz.ch كملف pdf ، أو اطلب نسخة مطبوعة عبر البريد الإلكتروني mediation@sipo.gess.ethz.ch

شكر وتقدير لجوليان توماس هوثينغر وجورج شتاين من وزارة الخارجية السويسرية، وكذلك فاليري ستشر وسيمون ماسون من مركز الدراسات الأمنية، لتقديم ملاحظاتهم القيمة حول مسودة الدراسة. والشكر لكاترينا أباتيس من مركز الدراسات الأمنية لتحرير الدراسة ولريم داهندن-جانزوني من مركز الدراسات الأمنية على تنقيض الدراسة. كل الشكر والامتنان للدعم المالي المقدم من وزارة الخارجية السويسرية، في إطار مشروع دعم الوساطة، وهو مشروع مشترك بين مركز الدراسات الأمنية في المعهد الفيدرالي السويسري للتكنولوجيا في زيورخ والمؤسسة السويسرية للسلام سويس بيس.

إخلاء المسؤولية: إن جميع الآراء الواردة في هذه الدراسة تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي مؤسسات النشر أو الجهات المانحة.

ISSN: 2296-7397

ISBN: 978-3-905696-60-8

مركز الدراسات الأمنية، وسائل الوساطة.

الوساطة بالترتيبات الأمنية في عمليات السلام:

رؤى نقدية من الميدان

جيريمي بريكل

مقدمة لجوليان توماس هوتينجر

المحتوى

٧	
٩	
١٣	

الجزء الأول

١٥	.١
١٥	.١.١
١٦	.٢.١
١٨	.٣.١
٢١	.٤.١
٢٥	.٥.١
٢٥	.٦.١
٢٦	.٧.١
٢٩	.٨.١
٢٩	.٩.١
٣٠	.١٠.١
٣٢	

الجزء الثاني

٣٣	.٢
٣٣	.١.٢
٣٣	.٢.٢
٣٤	.٣.٢
٣٤	.١.٣.٢
٣٦	.٢.٣.٢
٣٦	.٣.٣.٢
٣٨	
٣٩	
٤٠	
٤١	
٤١	

٤٣	.٤.٣.٢
٤٤	.٥.٣.٢
٤٤	.٤.٢
٤٥	.١.٤.٢
٤٦	.٢.٤.٢
٤٦	.٣.٤.٢
٤٩	.٥.٢
٥٠	.١.٥.٢
٥١	.٢.٥.٢
٥١	.٣.٥.٢
٥٤	.٤.٥.٢
٥٤	.٥.٥.٢
٥٥	.٦.٥.٢
٥٧	

الجزء الثالث

٥٩	.٣
٥٩	.١.٣
٦٠	.٢.٣
٦١	.٣.٣
٦١	.٤.٣
٦٢	.٥.٣
٦٢	.٦.٣
٦٣	.٧.٣
٦٤	.٨.٣
٦٤	

٦٦	.٥
----	----

الكلمة الافتتاحية

قيل لي كثيراً، خلال السنوات الماضية، أن مهمة الوسيط في اتفاقات وقف إطلاق النار أو الاتفاقات الأمنية الأخرى إنما تعد مهمة سهلة. وبرأيهم تكمن السهولة بأن المرء يتعامل مع عسكريين منضبطين وقضايا تقنية بحتة، إذن فإن كل ما يحتاجه الأمر هو الإلمام بكل حيثيات القضية في أثناء العمل على المحتوى. ولكن مع الوقت أثبت الواقع بأن هذا الرأي خاطئ.

لا يوجد اتفاق يكون التفاوض عليه سهلاً أو يحتاج إلى وساطة أقل من غيره. تأتي التسويات بتنوعات واسعة تبعاً لتنوع المصالح. ويتراعى التوسط في المجال الأمني الإحساس بأن هناك دوماً المزيد من المكاسب التي يمكن الحصول عليها أو القناعة بأنه يمكن الحصول على كل شيء دفعة واحدة. وبالتالي لا بد من العمل الدؤوب للوصول إلى نوع من التسوية يعالج المحتوى بأفضل طريقة ممكنة، وهذا أمر يستنزف الوقت ويتطلب التحلي بالصبر. وهنا يكمن الثراء في الورقة البحثية التي يقدمها جيريمي بريكيل. استطاع جيريمي، خلال ثمانين صفحة، أن يقدم لنا نظرة شاملة على المشكلات التي تظهر عند التحضير للوساطة أو نقاش الترتيبات الأمنية. تحتاج الترتيبات الأمنية غالباً إلى معالجة القضايا الأساسية المتعلقة بالعنف. وفقاً للظرف، يمكن أن تتم معالجتها عبر إنشاء مساحة للتفاوض، أو العمل على وقف العنف بشكل تام عبر تفكيك حالة الحرب كجزء من الاتفاق السياسي والاجتماعي والاقتصادي والقضائي الشامل.

يبدأ جيريمي في ورقته بمعالجة المشاكل المتكررة قبل الانتقال إلى التفاصيل المفيدة مع "خريطة منطقية واستراتيجية للتحويلات الأمنية من الحرب إلى السلام". هذه خريطة توفر مقدمة واضحة للمسار الواجب اتباعه، من وقف إطلاق النار الأولي إلى وقف إطلاق النار النهائي، الذي يتطلب بدوره وضع مفاهيم إدارة الانتقال الأمني موضع التنفيذ.

يعرض جيريمي رؤية بانورامية واسعة للتحديات، واضعاً كل خطوة من خطوات الترتيبات الأمنية على أساس معرفي وفهم متعمق للقضايا، وفي نفس الوقت يقدم جيريمي عرضاً متسلسلاً وتفصيلياً للمحتوى،

الذي يمكننا من معالجة الموضوعات الصحيحة في اللحظة المناسبة. وإن ذلك أمر حيوي لأنه لا جدوى من معالجة موضوعات معينة إذا لم تتوافر المتطلبات الأساسية، بغض النظر عن مدى اعتقد المفاوضين بأنهم في وضع ملح أو عاجل. ومن هنا، يكمن الفرق في اتباع مقاربة استراتيجية للتعامل مع المادة وتجنب الارتجال. لا مكان لسوء التفسير كما يوضح جيريمي بوضوح في الجزء الثالث من النص حيث يسلط الضوء على أكثر الأخطاء شيوعاً عند محاولة التوسط في الترتيبات الأمنية.

ومع ذلك، هناك بُعد آخر مهم للغاية لابد من تسليط الضوء عليه، وهو يمتد كالعמוד الفقري عبر فصول الدراسة. حيث يركز جيريمي اهتمامه، على الشخص المقاتل سواء أكان رجلاً أو امرأة، ويسلط الضوء على تفاصيل التغييرات المفاجئة التي ستحصل على أولئك المقاتلين الذين يخرجون للتو من الأدغال. بالنسبة إلى المناضل من أجل الحرية، الذي يُطلق عليه بشكل خاطئ اسم مقاتلي حرب العصابات، سيكون عليهم التفاوض بشأن مستقبل مجهول يبدو دوماً كفخ، حيث يتعين عليهم الغرق في عالم جديد من المفاوضات أو الوساطة بعيداً كل البعد عن حليبات القتال التي خبروها لسنوات. لا أحد أفضل من جيريمي يمكنه تفسير ماهية هذا الأمر، بعد أن خضع مباشرة لعملية المفاوضات كمقاتل في الجيش الثوري الشعبي في زيمبابوي (ZPRA) ليصبح مقاتلاً مسرّحاً في عام ١٩٨٢.

لا شك بأن دراسة جيريمي هي دراسة يجب قراءتها، وبالذات لأولئك المرتبطون بشكل مباشر أو غير مباشر بمفاوضات المحتملة حول القضايا الأمنية. وذلك لسبب بسيط للغاية يكمن في أن ورقته توضح المكان الذي يقف فيه الوضع التقني اليوم في عالم متغير من المفاوضات أو الوساطة، إن هذه الدراسة توضح تماماً الاتجاه المستقبلي لمفاوضات السلام في نطاق الإجراءات المعقدة للغاية للترتيبات الأمنية.

* جوليان توماس هوتينغر - كبير وسطاء مديرية الشؤون السياسية - قسم الأمن الانساني في وزارة الخارجية السويسرية.

المقدمة

لقد نشأت في بلد يعيش حالة حرب أهلية. توجب علي بعد إتمام التعليم المدرسي أن أؤدي الخدمة الإلزامية في الجيش الروديسي وأن أنضم بلا شك إلى القتال ضد أبناء بلادي من المواطنين والمواطنات السود. كان يُتوقع مني ببساطة، كباقي المواطنين البيض، أن أؤمن بتفوق العرق الأبيض وأن أتخذ مكاناً في الخنادق العنصرية وأن أقاتل حتى الموت، إذا لزم الأمر، في سبيل قمع الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية للأغلبية من السكان الأصليين. "لن يكون لهم أبداً حكم الأغلبية، أبداً ولو بعد ألف عام"، هذا ما كان يمليه علينا رئيس الوزراء إيان سميث، كذلك أخبرنا سميث بأن فريق البيتلز كانوا شيوعيين!

وجدت نفسي، بطريقة ما -وهذه قصة أخرى-، أخدم في الجيش الثوري الشعبي في زيمبابوي (ZPRA) وهو الجناح المسلح لاتحاد الشعب الإفريقي في زيمبابوي (ZAPU)، وأقاتل ضد زملاء دراستي البيض. كنا نقاتل من أجل تحرير جميع شعب زيمبابوي - من أجل الديمقراطية والاستقلال - ودعونا أنفسنا مقاتلين من أجل الحرية. أطلق علينا النظام الروديسي وحلفاؤه اسم الإرهابيين. لقد نجوت من حرب التحرير، وعقب اتفاقية لانكستر هاوس والانتخابات والاستقلال، تم تسريحني من الجيش الوطني الزيمبابوي الذي تم إنشاؤه حديثاً في عام ١٩٨٢، وهي عملية وجدت أنها غيري من المقاتلين صادمة أكثر من الحرب نفسها.

عملت لعدة سنوات بعد ذلك في بلدي مع زيمبابويين آخرين يحاولون إيجاد حلول للتحديات العديدة التي تفرضها عملية التعافي بعد انتهاء النزاع، بما في ذلك الإخفاقات الكبيرة لبرنامج DDR^٢، قبل أن يُطلب مني تقديم المشورة بشأن عمليات ما بعد انتهاء النزاع في مكان آخر في أفريقيا.

ومنذ ذلك الحين عملت في العديد من عمليات وقف إطلاق النار وحل النزاعات في عدد من الدول الأفريقية. لقد كنت محظوظاً بما يكفي للمشاركة في مجموعة متنوعة للغاية من الجهود الدولية والأفريقية على السواء - سواء كانت قارية أو دولية أو غير حكومية - لمواجهة تحديات إدارة الصراع وتطوير عمليات السلام، بما في ذلك المهام في الأمم المتحدة وكمستشار للاتحاد الأوروبي والأفريقي وفي حكومات مختلفة وكذلك لحركات تمرد. خلال هذا العمل، كانت تجربتي كمقاتل من أجل الحرية هي الأكثر فائدة، بسبب رؤية المتمردين التي ما زلت بكل فخر أحملها معي خلال تحليل تحديات الصراع وما بعد الصراع. بعد أن نشأت في بيئة متضاربة، واضطرت إلى اتخاذ خيارات صعبة، تعلمت

تعبر الرؤى الواردة في هذه المقدمة عن آراء كاتبها وليس عن وزارة الخارجية السويسرية بالضرورة

١ - كان الجيش الشعبي في زيمبابوي بقيادة جوشوا نكومو وزانو روبرت موحياً، وقد قام الزعيمان بقيادة الجبهة الوطنية المشتركة حتى انتخابات عام ١٩٨٠، ثم شكل روبرت موحياً أول حكومة لزيمبابوي المستقلة.

٢ - نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج.

مدى أهمية محاولة فهم وجهة النظر "الأخرى"، وعلى وجه الخصوص لفهم الأشخاص الذين يقاتلون والهدف الذي يقاتلون لأجله. لقد ساعدني هذا المنظور، بكل تأكيد، على التساؤل النقدي حول تأثير تدخلات بناء السلام من وجهة نظر سياسية وعملية. لقد زودتني تجربتي المباشرة في كل من عمليات التعافي من النزاع وما بعد النزاع بأساس متين لفهم بعض الحقائق المهمة، وليس مجرد قبول الابتذال الذي يميل إلى إلقاء خطاب التخطيط في مرحلة ما بعد النزاع، بل محاولة التفكير النقدي الجاد. بعد أن اختبرت بنفسني تجربة التسريح، أنا بالتأكيد لست من المعجبين كثيراً بهذه العملية.

قضيت السنوات العشر الأولى من حياتي بعد سن البلوغ كمقاتل في حرب التحرير في زيمبابوي، والعديد من السنوات التالية التي تعاملت مع تحديات بناء السلام والتعافي بعد النزاع، بعد كل هذا لقد فوجئت حقاً بل وأصبحت بخيبة أمل بعدم الاحترافية التي تعمل بها الجهود الدولية لبناء السلام. لقد صدمت، على وجه الخصوص، من قلة الاهتمام الجاد والاستراتيجي، بالذات، بالأبعاد الأمنية لعمليات السلام. ولهذا السبب، رحبت بفرض حضور وتبادل الخبرات في ورش العمل الدولية - نادرة الحدوث لحد الدهشة - التي قامت بإدراج التحديات العملية للتفاوض على الترتيبات الأمنية لعمليات السلام وتنفيذها في جدول الأعمال.

إحدى هذه المناسبات كانت ورشة عمل تدريبية تسمى دورة الوساطة من أجل السلام (PMC)، قدمتها وزارة الخارجية السويسرية بالتعاون مع المؤسسة السويسرية للسلام ومركز الدراسات الأمنية في المعهد الفيدرالي السويسري للتكنولوجيا في مدينة زيورخ. كانت هذه الدورة، التي بدأت في عام ٢٠٠٨، أول فرصة تدريبية واجهتها والتي استندت إلى الخبرة العملية الواقعية للتوسط في عمليات السلام، والتي تضمنت بالفعل الأبعاد الأمنية لهذه العمليات.

في المحاضرة الأولى التي قدمتها خلال دورة الوساطة من أجل السلام، علّقت على الصعوبات التي واجهتها في التعامل مع مختلف المبعوثين الخاصين والوسطاء الآخرين، الذين لم يعرفوا سوى القليل عن الأبعاد الأمنية لعمليات السلام. ولكن الأكثر إثارة للقلق، كان أنهم لم يمنحوا هذه الأبعاد سوى القليل من الاهتمام. لقد قمت بتذكير المشاركين بأن الدورة السويسرية للوساطة من أجل السلام كانت أول دورة تدريبية دولية تضمنت بالفعل البعد الأمني. وأعقب ذلك نقاش أشار فيه أحد المشاركين إلى أن المشكلة لا تتعلق فقط بمرحلة الوساطة في عملية السلام، ولكن أيضاً بمرحلة التنفيذ. اتفقنا جميعاً على أن الجوانب الأمنية لعمليات السلام كانت تخاطب، عمومًا، المتخصصين في الشؤون الأمنية ببساطة، والذين لم يتم التعامل معهم كجزء لا يتجزأ من العملية برمتها، وغالباً لم يتم مخاطبتهم كعنصر استراتيجي أساسي في عملية السلام.

وباستثناء العسكريين سواء من الرجال والنساء، فقد لاحظنا بأن أياً من المبعوثين، سواء الخاصين أو الوسطاء أو الممثلين الخاصين أو الممثلين المقيمين للأمم المتحدة أو المديرين القطريين المعيّنين للتوسط في محادثات السلام أو قيادة البعثات في بيئات النزاع أو ما بعد النزاع، لم يتلق أي منهم تدريباً يمكنهم من فهم الجوانب والترتيبات الأمنية لعمليات السلام. في ظل هذه الظروف، لم يكن من المستغرب أنهم تجنبوا دمج الجوانب الأمنية لعمليات السلام في الإطار الاستراتيجي بل تعاملوا معها على أنها قضايا تقنية من الأفضل تركها للمتخصصين العسكريين.

وتواجهنا المشكلة ذاتها تقريباً في إعداد العناصر المدنية الأوسع في فرق الوساطة والتنفيذ في عمليات السلام. يتم ببساطة ترك الجوانب الأمنية / العسكرية للجيش بل ويتم استثناءها من الصورة الاستراتيجية الأوسع.

أظهر تقييم المحتوى في نهاية دورة الوساطة من أجل السلام وكل دورة تلتها، أن المشاركين -القادمين من مجموعة واسعة جداً من المؤسسات متعددة الأطراف والحكومات والمنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات الوطنية الشريكة- قد قاموا بتثمين المعرفة التي حصلوا عليها من الترتيبات الأمنية وباقي عناصر العمليات التي تم تقديمها في الدورة.

وجاء التعليق الأفضل من قبل أحد المشاركين بالقول: "أنا أعمل في المجال الإنساني وتؤثر القضايا الأمنية بشكل مباشر على عملي، ولكن هذه هي المرة الأولى التي يتم فيها إمدادنا بنظرة ثاقبة حول كيفية التعامل مع الترتيبات الأمنية للوساطة بشكل استراتيجي، وكيف يؤثر ذلك على عملية السلام الشاملة. من المفيد للغاية أن يتم تبسيط بعض هذه القضايا العسكرية والأمنية".

أعتقد أن هذه هي النقطة الحقيقية. الاختصارات التي لا يمكن فك رموزها مثل DMZs و ORBATs و AOCs، وكذلك التعقيدات الحقيقية والمتخيلة للوساطة العسكرية / الأمنية، توحى بعالم غير مفهوم بل ومن الأفضل ترك أسرارها دون كشف. ونتيجة لذلك، نادراً ما يتم دمج الجانب العسكري والأمني لعملية السلام في الاستراتيجية العامة لعملية السلام، وبدلاً من ذلك يتم التعامل معه ببساطة كعنصر تقني ليس له وظيفة أو تأثير سياسي أو استراتيجي. هذا هو الخطأ ببساطة.

تتداخل العناصر العسكرية والأمنية لعمليات السلام بشكل كبير مع القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتؤثر كيفية التعامل معها بشكل مباشر للغاية على جميع الجوانب الأخرى لعملية السلام.

علاوة على ذلك، لن تكون تحديات بناء السلام المستدام مباشرة ومركزية في أي مسألة أكثر مما هي عليه عندما يتعلق الأمر بسلامة وأمن الأطراف والأشخاص المعنيين. لهذا السبب، يجب أن تكون القضايا العسكرية والأمنية جزءاً لا يتجزأ من كل من استراتيجية الوساطة والتنفيذ لعملية السلام. من الواضح أن التدريب يلعب دوراً مهماً للغاية في كيفية التعامل مع مختلف مكونات عمليات السلام في الميدان.

في المقام الأول، تم إيلاء القليل من الاهتمام للتدريب على عمليات السلام بشكل عام، على الرغم من أن هذا قد تحسن إلى حد ما في السنوات الأخيرة. ومع ذلك، لا يزال البعض يستخدم الفرضيات والذي من الممكن أن يكون ضاراً.

إن السياسي المخضرم ليس مبعوثاً خاصاً أو ممثلاً خاصاً فعالاً تلقائياً. وزير الخارجية السابق ليس بالضرورة وسيطاً مؤهلاً. كما أن الضابط العسكري الكبير لا يكتسب بالضرورة معرفة فعالة بالتفاوض وتنفيذ الترتيبات الأمنية في فترة ما بعد النزاع خلال وقت السلم أو من خلال تجربة القتال. يتطلب التفاوض على عملية سلام وتنفيذها بالكامل مجموعة جديدة من المهارات، التي يجب تطويرها بشكل منهجي من خلال عمليات التدريب والتعلم المناسبة، وخاصة تلك التي تستند إلى الخبرة الميدانية التي تم الحصول عليها بشق الأنفس.

لقد تم عقد أول دورة تدريبية دولية ركزت على بناء المهارات العسكرية للوساطة وإدارة وقف إطلاق النار فقط في يونيو/ حزيران ٢٠١٢. وتم تنظيم هذه الدورة من قبل إدارة الشؤون السياسية بالأمم المتحدة، وكل من وزارة الدفاع ووزارة الخارجية النرويجية ووزارة الخارجية السويسرية، حيث سارت وفق دورة الوساطة من أجل السلام** التي تقدمها سويسرا وتركزت على الخبرة المكتسبة من العمل الميداني وليس الدراسة الأكاديمية.

يعد التدريب القائم على الخبرة الميدانية علاجاً لعقم النظرية القائمة على القوالب الجاهزة. هناك مقولة في إفريقيا تقول: "عندما تتغير الموسيقى يتغير الرقص". من المؤكد أن هذه القدرة على سماع الموسيقى تتغير، كما أن تعلم خطوات رقص جديدة ليس بأمر سهل، خاصة بالنسبة لبعض السياسيين الذين قابلتهم كمبعوثين خاصين وممثلين خاصين، أو بالنسبة لقيادات الأمم المتحدة ومديريها في بيئات النزاع أو ما بعده، من الذين عملت معهم؟

بعض كبار الضباط العسكريين الذين عملت معهم في مفاوضات الترتيبات الأمنية لم يتمكنوا من القيام بأكثر من خطوات التبديل البطيء. محاولاتي لتشجيعهم على تجربة بعض خطوات الراسخ أو الهيب هوب قوبلت برفض متكرر، ولأنني لم أكن مستعداً للفلس على إيقاع الماريمبا التقليدي الأفريقي الواضح، فقد ابتعدت في عدة مناسبات عن مسؤولين كبار تم تكليفي بتقديم المشورة لهم. لا يمكن تقديم النصيحة لشخص لا يريد لها.

لحسن الحظ لم يكن هذا هو الحال دائماً، وأود أن أخص اثنين من الزملاء الذين أدين لهم بالمعرفة الجديدة التي حصلت عليها، وهما كل من رئيس أركان الجيش الكيني السابق والمبعوث الخاص للهيئة الحكومية للتنمية (IGAD) خلال مفاوضات اتفاق السلام الشامل في السودان، الفريق لازارو سومبيو وكذلك القائد النرويجي لبعثة المراقبة والتحقق في جبال النوبة، وعضو اللجنة العسكرية المشتركة، اللواء جان إيريك فيلهلمسن.

باعتباري مقاتلاً سابقاً من أجل الحرية، اعتقدت دائماً أنه يمكنك التمييز بين قائد جيد وقائد ضعيف من خلال خاصيتين: ما إذا كانوا يطلبون معلومات ونقداً من مرؤوسهم بدلاً من التظاهر بمعرفة كل شيء، وما إذا كانوا يعرفون كيفية البناء على أساس العمل الجماعي الفعال.

لن يقترح الجزائريان سومبيو وويلهلمسن، اللذان لعب كلاهما أدواراً مهمة وناجحة للغاية في عمليات السلام في السودان، أبداً أن نبنی خططنا على بعض النماذج النظرية والمجردة. ودرس كلاهما دائماً التضاريس والوقائع على الأرض، مع تشجيع مساهمات الفريق والتحليل والتفكير النقدي. هذه من بين الصفات الرئيسية التي أعتقد أنها ضرورية إذا كنا نأمل بأن تصبح جهودنا في بناء السلام أكثر فعالية.

** يتم اختصارها كالآتي: PMC

٤ - هناك العديد من الدورات التدريبية الجيدة ذات الصلة بقطاع الأمن الدولي متاحة في مراكز مختلفة، وتوفر العديد من الدول تدريباً فعالاً للغاية للأفراد العسكريين والمدنيين قبل نشرهم في بعثات حفظ أو بناء السلام. لكن القليل من الاهتمام يتم إيلاؤه للوساطة في الترتيبات الأمنية ولا يوجد سوى القليل من فرص التدريب من أجل اتباع نهج متكامل في المنظورات المدنية والعسكرية لعمليات السلام. وأخيراً، عدد قليل جداً من الدورات التدريبية تبني محتواها على تقييم نقدي للخبرة الميدانية.

المهدف والبنية:

يعتمد هدف وبنية هذا النص على المحاضرات التي قدمتها في ورش العمل التدريبية التي نظمها مشروع دعم الوساطة^٥، والتي استهدفت خبراء الأمن والوسطاء المدنيين أو الجهات الفاعلة في بناء السلام، بما في ذلك الجهات الفاعلة الدولية والوطنية على حد سواء. ويهدف هذا النص إلى تقديم فهم تهيدي للوساطة وتطبيق الترتيبات الأمنية في عمليات السلام، والأدوات والمفاهيم والآليات المتاحة لإدارة الانتقال الأمني.

في الجزء الأول من النص، قمت بمراجعة نقدية للمشاكل التي تظهر بشكل متكرر في الوساطة وخلال تطبيق الترتيبات الأمنية. بدايةً، نحتاج إلى توضيح الجوانب الأمنية والعسكرية لعمليات السلام حتى نتمكن من دمج هذه العناصر الحاسمة بشكل كامل في استراتيجيات الوساطة وبناء السلام. لا يحتاج الوسطاء إلى أن يصبحوا خبراء أمنيين، لكنهم يحتاجون إلى فهم أعمق للمحتويات والمراحل الأساسية للتحولات الأمنية. نأمل أن يسمح هذا للوسطاء بمعالجة القضايا الأمنية باعتبارها قضايا أساسية وليس مجرد إضافات تقنية بحثة لاستراتيجيات الوساطة.

إن المحتوى الأمني لعملية الوساطة هو سؤال استراتيجي رئيسي في بناء السلام ويسمح ببناء نهج استراتيجي أكثر تكاملاً للوساطة، وبالتالي إنشاء نهج جماعي فعال، بدلاً من سلسلة عمليات الوساطة الغير مترابطة. وهذا يتطلب فهمًا واضحًا من قبل جميع أعضاء فريق الوساطة لكيفية القيام بمهامهم المحددة.

إن فريق الوساطة الجيد هو الذي يتسم بالانضباط، والذي يمتلك القدرة على فهم آلية ارتباط مهام الوساطة بعضها ببعض. يجب على الفريق أن يسترشد باستراتيجية وساطة متماسكة، تتمكن من معالجة قضايا بناء القدرة على التفاوض (الحاجة إلى تمكين الشركاء المتفاوضين) والاستدامة (الحاجة إلى معالجة الملكية الوطنية بطريقة جادة).

٥ - مشروع مشترك بين مركز الدراسات الأمنية في المعهد الفيدرالي السويسري للتكنولوجيا في مدينة زيورخ، ومؤسسة السلام السويسرية سويس بيس في مدينة برن، بتمويل من وزارة الخارجية السويسرية: www.peacemediation.ch/mediation-support-project

٦ - الأمثلة هي: (١) دمج الأمن في عمليات السلام، ورشة عمل وساطة لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، ٤-١١ مايو ٢٠٠٩، نظمها مشروع دعم الوساطة، ومركز الدراسات الأمنية في المعهد الفيدرالي السويسري للتكنولوجيا في مدينة زيورخ، والإدارة السويسرية لشؤون الخارجية. دورة الأمم المتحدة للوساطة في وقف إطلاق النار، من ١٠ إلى ٢١ مارس ٢٠١٤، التي نظمتها وزارة الخارجية السويسرية، وزارة الدفاع النرويجية، وزارة الخارجية النرويجية، ووحدة دعم الوساطة التابعة للأمم المتحدة.

(٣) دورة وساطة للسلام، في العام ٢٠١٠ وبين العامين ٢٠١٢ و ٢٠١٦، التي نظمتها وزارة الخارجية السويسرية، والمؤسسة السويسرية للسلام، ومركز الدراسات الأمنية في المعهد الفيدرالي السويسري للتكنولوجيا في مدينة زيورخ.

لقد حاولت في الجزء الثاني من النص وضع خريطة منطقية واستراتيجية للتحويلات الأمنية من الحرب إلى السلام. بالنسبة للمبتدئين ، يجب أن يكون هذا الدخول مفيدًا ومتناسكًا في عالم من الاختصارات والمصطلحات العسكرية.

من وجهة نظري، عادة ما تكون هناك ثلاث مراحل استراتيجية عامة في الانتقال الأمني (عملية وقف إطلاق النار نفسها، وقف إطلاق النار وإدارة الانتقال الأمني ومن ثم الوضع النهائي للقوات)، ويمكن تقسيم هذه المراحل إلى خطوات مترابطة ومحددة بوضوح. وإن فهم هذه الخطوات وربطها يمكن الوسيط من الحفاظ على رؤية استراتيجية للعملية برمتها وتجنب تخطي المراحل الأساسية، التي عادةً ماتكون المرحلة الوسطى والدرجة ممثلة بوقف إطلاق النار الانتقالي وإدارة الأمن. ومع ذلك، اسمحوا لي أيضًا أن أذكر القارئ بأن هذه مجرد قوالب عامة، تهدف إلى أن تكون بمثابة دليل لعملية معقدة، ليس بالضرورة أن يتم تنفيذ كل خطوة تم ذكرها خلال عمل الوساطة أو تطبيق الترتيبات الأمنية.

جميع القوالب تتسم بالخطورة، حتى تلك التي أقدمها هنا. إن التفكير النقدي ووضع إطار مفاهيمي يعتمد على الظروف المحددة والفريدة لكل صراع أمران أساسيان لتمكين الوسيط من وضع خطة الوساطة الاستراتيجية الخاصة به. تستند القوالب إلى الخبرات السابقة ويمكنها أن ترشدك في التفكير عندما تواجه ظروفًا جديدة. كما يجب ألا يحل محل التحليل النقدي الخلاق الذي يتطلبه كل سياق جديد. في الجزء الثالث والأخير من النص، عدت إلى موضوع الأخطاء الشائعة في التوسط في الترتيبات الأمنية، ولكن هذه المرة ينصب تركيزي على أهمية المهام التقنية في الوساطة الأمنية والحاجة إلى خطط تنفيذ واضحة ومعهادات، إضافة إلى الخرائط الدقيقة والجداول الزمنية والاتفاقات المنطقية والمفصلة بوضوح.

لقد أضفت عبر النص بعض الأمثلة العملية الميدانية من تجربتي الخاصة ضمن مجموعة من العمليات لتوضيح النص الأساسي.

الجزء الأول

١. المشاكل المتكررة خلال الوساطة في الترتيبات الأمنية

لقد حصلت على فرصة هامة لتجربة، وبالتالي تقييم، مجموعة واسعة من التدخلات لدعم بناء السلام، وذلك بعد أن أفضيت أكثر من عشرين عامًا كفاعل، غالبًا ما كنت مستشارًا، لمعالجة الأبعاد الأمنية لعمليات ما بعد النزاع. لكن أكثر ما يذهلني عندما أعيد النظر في هذه التجارب هو قلة ما يتعلمه المجتمع الدولي من إخفاقاته وكذلك مدى سهولة فرضنا مرارًا للإطارات والصيغ التي تم تجربتها سابقًا رغم فشلها. لا شك في أن هذه الصيغ قد حققت بعض النجاح في مكان ما أو في وقت ما وأصبحت على هذا الأساس نموذجًا، لكن الظروف تختلف وتتغير باستمرار ولا يمكن لأحد أن يستمر في تكرار نفس الأطر في مثل هذه البيئات المتفاوتة مع مثل هذه النتائج السيئة بشكل متزايد دون أن ننتبه إلى أننا بحاجة إلى إعادة النظر ولذلك فإن تقييم المشاكل المتكررة التي نشأت في الوساطة وتطبيق الترتيبات الأمنية قد يمثل نقطة انطلاق جيدة.

١.١. الحاجة إلى مقارنة استراتيجية للترتيبات الأمنية

لقد تم التعامل مع الترتيبات الأمنية في العديد من عمليات السلام وكأنها عنصر تقني بحت أو إضافة إلى العملية السياسية. وهذا تحديدًا ما يجرّد الترتيبات الأمنية من صفاتها الاستراتيجية ويتجاهل حقيقة أن هذه الترتيبات يجب أن تكون عنصرًا أساسيًا في استراتيجية الوساطة الشاملة وعملية السلام وكذلك عنصرًا أساسيًا في تحديد مدى نجاعة واستدامة تلك العملية. من الممكن القول بأن دمج الترتيبات الأمنية في استراتيجية الوساطة ليس مجرد مسألة تكامل أو تنسيق تقني، لكنه في الواقع ركيزة استراتيجية حاسمة، تكون في أحيان كثيرة مهمة رغم أهميتها في التخطيط الفعال لتسلسل وتنفيذ اتفاقات السلام المستدام.

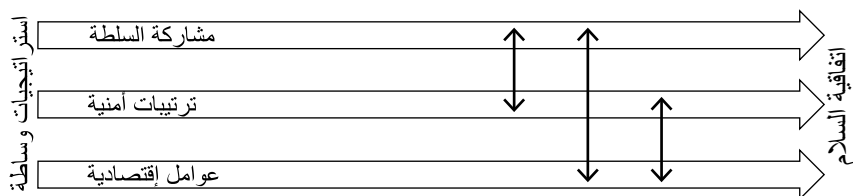
تسعى غالبًا جهود الوساطة الدولية، نتيجة لهذا النهج غير الاستراتيجي، إلى معالجة الترتيبات الأمنية كما يتم التعامل مع العناصر السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمفاوضات، أو كما لو أنها لعبة بوكر على طريقة "يمكننا عقد صفقة"، فلننظر اثنان وخمسون مقعدًا لك، وخمسة وعشرون لك، وتحصل أيضًا على لجنة نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج. وسوف نعطيكم بعض المقاعد في مجلس الشيوخ أيضًا، إن هذا النوع من التعامل يتجاهل تمامًا حقيقة أن الترتيبات الأمنية هي قضية حياة أو موت للأطراف والمجتمعات المتضررة.

تتمحور الترتيبات الأمنية حول -إعادة- إسناد الحق في احتكار استخدام القوة. وهذا يتطلب قبول طرف أو أكثر من الأطراف المسلحة ومجتمعاتها بفقدان قدراتها الهجومية والدفاعية. من غير المحتمل أن يتم تغيير ميزان القوى بشكل مستدام ببساطة عن طريق استخدام بعض الحوافز قصيرة المدى مثل

برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج على سبيل المثال. إن التحدي الحقيقي في بناء سلام مستدام في هذه الظروف يتمثل في ضمان نجاح بناء بيئة آمنة تمامًا وسلطة شرعية وتمثيلية، مما يجعل من مثل تلك التنازلات رهانًا آمنًا.

يجب ألا ننسى أن الشاغل الرئيسي للسكان المتضررين من النزاع إنما هو الأمن والسلامة المستدامان للشعب نفسه، وليس الصفقة السياسية.

ما لم يكن هناك استراتيجية واعية للوساطة فيما يخص الترتيبات الأمنية، فإنه يصبح من غير الممكن دمج استراتيجية الوساطة الخاصة بالترتيبات الأمنية مع تلك المتعلقة بعمليات الوساطة الاقتصادية والاجتماعية، أو على نطاق أوسع مع استراتيجية الوساطة -السياسية- الشاملة. ويتوجب على فريق الوساطة التنسيق والعمل بشكل استراتيجي (انظر الشكل ١)**، وهذا أمر غير متوافر دوماً. يجب أن تستند خطة وساطة الترتيبات الأمنية وتنفيذها إلى استراتيجية، ويجب أن تكون استراتيجية الترتيبات الأمنية جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية الوساطة الشاملة -وليس فقط خاضعة لها-.



٢.١. من يحضر ومن يغيب عن طاولة المفاوضات؟

سيتمكون المشاركون في الترتيبات الأمنية والعسكرية، تقريباً بحكم تعريفهم، ممثلين فقط للحكومة والجماعات المسلحة الأخرى، وفي بعض الحالات، المجتمعات التي لديها قدرات مسلحة. إلى أي مدى يمكن لهؤلاء تمثيل الآخرين؟

تتخذ الأطراف المخترطة في مفاوضات الترتيبات الأمنية قرارات لها نتائج بعيدة المدى على مجتمعات أوسع. ومراعاة لذلك، يجب أن يضمن الوسيط أن تكون المفاوضات السياسية الأوسع والأطراف المشاركة فيها ممثلة بشكل كافٍ. بالطبع يجب على الوسطاء السياسيين دائماً محاولة تقييم ومعالجة التبعات الأوسع للقرارات والاتفاقيات العسكرية. كما يجب على أولئك الذين يتوسطون في الترتيبات الأمنية الحرص على التعاون الاستراتيجي الوثيق مع عمليات التفاوض والتشاور الأخرى.

*** الشكل ١: يجب أن تربط استراتيجية الوساطة بين مختلف المواضيع كجزء من تصميم عملية الوساطة.

وتظهر بطبيعة الحال أشكال محددة من التعاون تشمل المجالات المتعلقة بالقضايا الإنسانية والتشريعية والسياسية. كما لا بد من الأخذ بالاعتبار تلك الأصوات الأقل وضوحاً، بما في ذلك أصوات المجتمعات غير المسلحة والمهمشة والنساء.

عادئاً ما تحجم الأطراف المتفاوضة -المسلحة- عن تأييد أي توسيع للعملية والذي من شأنه تقويض شرعيتها وقوتها على طاولة المفاوضات. أضف إلى ذلك أن عملية الوساطة ليست انتخابات ديمقراطية وبالتالي من المستبعد أن تنجح في حال وجود تنافر بين الأطراف. لذلك لا بد من إيجاد توازن يمكن تحقيقه بمساعدة الوسطاء من خلال خلق مساحة لعملية تشاور واسعة النطاق مما ينعكس على المفاوضات المباشرة.

إن أول بند هام وأولي في جدول أعمال مفاوضات وقف النار غالباً ما يتمثل في السؤال حول من يتواجد ومن يغيب عن عملية التفاوض، ومن المرجح أن يكون للتصدي لهذا التحدي بنجاح وبشكل استراتيجي الأثر الكبير على عملية السلام الشاملة.

من حيث المبدأ، يجب أن يسعى وسيط الترتيبات الأمنية إلى تمكين كل طرف مسلح، وليس الأطراف المسلحة المفضلة إليه فقط، من الجلوس على طاولة المفاوضات، إستناداً إلى أن المسائل العسكرية هي التي تتطلب الحل وأن الجهات العسكرية هي التي ستقرر هذا الحل. إن التصدي لهذا السؤال الأساسي ليس سهلاً، ولكن يمكن للوسطاء استخدام وضعهم المحايد لمساعدة الأطراف والجهات الخارجية على التفكير ملياً في الآثار المترتبة على استبعاد أو تضمين أطراف مسلحة بعينها.

في غضون ذلك، من المهم توضيح أن دور الوسيط هو مساعدة الأطراف، وبالتالي، لا يمكنهم التشاور مع الأطراف الفاعلة الأخرى وإدخالهم في العملية دون أخذ الضوء الخاطي ولو ضمنياً من الأطراف الرئيسية. تتمثل الفكرة في إقناع الأطراف الرئيسية بفوائد زيادة الشمولية. علاوة على ذلك، قد يكون تقسيم الأدوار بين الأطراف الثلاثة مفيداً، عندما تعمل أطراف ثالثة أخرى إلى جانب الوسطاء على إجراء مشاورات وربط مختلف المسارات والجهات الفاعلة (انظر المربع ١).

المربع ١

كل طرفه في مفاوضات وقف إطلاق النار شريك محتمل في تحقيق السلام. كل طرفه خارج المفاوضات هو خصم محتمل.

كنت جالساً في المكاتب المكتسبة حديثاً للجنة التسريح الوطنية في أرض الصومال عام ١٩٩٣ في اجتماع مع مجموعة من قادة الميليشيات، بما في ذلك المدير المعين من قبل الحكومة، عندما مزقت المبنى فجأة سلسلة من الانفجارات. اختبأنا وعندما اختفى الضجيج، اكتشفنا أن مركبة مجهولة تحمل سلاحاً مضاداً للطائرات مكونة من ثنائي الفوهة قد هاجمت بنايتنا وابتعدت على

عجل. بعد ذلك بيوم، أخبرني مدير مركز الدفاع الوطني الذي عينته الحكومة أنه تم التعرف على الجناة وأنهم مجموعة ميليشيا مناهضة للحكومة، وأنه قد تم إرسال القوات الموالية للحكومة لنزع سلاح الجناة. ناقش زملائي هذا الأمر ثم اقترحت خطة بديلة. بصفتنا فريقاً استشارياً للتسريح في زيمبابوي (ZIMDAT)، كنا محايدين وغير متحيزين في نزاعات العشائر. ومع ذلك، لم نتمكن حتى الآن من تقديم أنفسنا إلى هذه الميليشيات العشائرية بالذات، التي تم اعتبارها بالتأكيد معادية للحكومة ومعادية لعملية وقف إطلاق النار ونزع السلاح. اقترحنا أن نستخدم هذا الحادث كفرصة للوصول إلى هذه المجموعة وفتح باب المناقشات. كانت الحكومة وقادة الميليشيات الموالية للحكومة مشككين للغاية، ولكن بعد مناقشات كثيرة اتفقوا أخيراً على السماح لنا بمحاولة هذه الخطة الجريئة بقبول الجميع. لقد أصرنا على أن نذهب وحدنا وأن نكون غير مسلحين.

ذهب فريقنا الصغير من المستشارين الزيمبابويين إلى قاعدة الميليشيات، بدون سلاح ورافعين علم زيمبابوي. تم إيقافنا عند نقطة تفتيش مسلحة وبعد مشاورات متوترة تم أخذنا في نهاية المطاف لمقابلة قائد الميليشيا. سلمنا بعض الهدايا من الشاي والسكر وزيت الطهي والدقيق. وقدّمنا أنفسنا. ثم سألت قائد الميليشيا إذا كان رجاله هاجموا بنايتنا. أجاب: "نعم". ثم سألته لماذا. "أنت تتحدث فقط مع ميليشيا العشائر الموالية للحكومة، ولم تكلف نفسك عناء الحضور والتحدث إلينا. هذا يدل على أنك لا تحترمنا". ويجدر الذكر بأنه بناء على نصيحة الحكومة فإننا بدأنا بالفعل مناقشاتنا مع الميليشيات الموالية للحكومة التي يسهل الوصول إليها والتي يُفترض أنها أقل خطورة.

اعتذرت ووضحت أننا جئنا الآن للقائهم وأنها كنا محايدين ومستعدين تماماً للتحدث إلى أي من الجماعات المسلحة، بما في ذلك جماعته. كان رده: "يمكننا أن نرى أنك جاد لأنك كانت لديك الشجاعة للقدوم هنا لتجندنا وتحدث إلينا. حتى قادة الحكومة خائفون منا ولا يأتون إلى هنا. نحن نحترم الناس الذين لديهم مثل هذه الشجاعة. نحن على استعداد للتحدث معكم". بقي فريقنا في قاعدة الميليشيات للأيام القليلة التي تلت، وتطرق إلى خلفيتنا كمقاتلين في زيمبابوي كما تحدثنا عن ووقف إطلاق النار والعمليات والشعر في زيمبابوي وأنواع الأسلحة، ومعنى الحياة!

في غضون شهر، أرسلت هذه الميليشيا مندوباً للانضمام إلى لجنة التسريح الوطنية وأصبح القائد نفسه صديقاً حميماً وشريكاً ملتزماً في عملية السلام. وقد توفي للأسف في الجولة الأخيرة من الصراع بين العشائر الموالية للحكومة والمناهضة للحكومة في ١٩٩٤-١٩٩٥.

٣.١. قوالج جاهزة أم تحليل للوضع؟

من المؤكد أنه من غير الممكن تطوير استراتيجية وساطة متماسكة دون تحليل جاد لحالة الصراع ومؤشراته. إن الافتقار إلى الاحتراف في العديد من عمليات بناء السلام -وتحديداً الوساطة- لا يبعث على

الصدمة في أي حال -على الأقل بالنسبة لي- أكثر من الظروف التي يحاول فيها الغرباء وضع الخطط، أو وصف الحلول، في بيئات النزاع المعقدة لأبناء ذلك البلد، دون القيام بأي شيء أكثر من دراسة وتحليل سطحي للظروف والسياقات. في كثير من الأحيان، يكتفون بإجراء بعض الافتراضات النمطية ومحاولة تطبيقها على قالب مستعار.

ينعكس عدم الدقة في المراجعة والتحليل النقديين على درجة الاتكال على النماذج. تستند القوالب الجاهزة فقط على الخبرة السابقة وتقدم في أفضل الأحوال دليلاً حول كيفية التعامل مع مشكلة ما. غالباً ما تشير النماذج العامة لعمليات الترتيبات الأمنية إلى عدم وجود تحليل جاد للوضع المحلي، وبالطبع أيضاً لعدم القدرة على إنشاء كل من الاستراتيجية والخطط العملية المناسبة من الضروري أن يحلل الوسطاء ومستشاروهم وخبرائهم الوضع بجدية قبل وضع خططهم. أصبح الحصول على قدر كبير من المعلومات أسهل في عصر غوغل من أي وقت مضى، بما في ذلك المعلومات التي تبدو حساسة وسرية.

تساعد قراءة الخلفيات المتنوعة على فهم البيئات الجديدة. لكن الأمر الأهم والضروري جداً يكمن في مقابلة السكان المحليين والاستماع إلى كل الأصوات المتاحة، خاصة صوت أولئك المخفيين أو المهمشين أو الضعفاء. لطالما صدمني الاستماع إلى مسؤول دولي كبير محاصر في فندقه من فئة الخمس نجوم، بعد أن عقد اجتماعات مع النخبة المحلية، قائلاً إنه يفهم تماماً الديناميكيات. أو عندما تسمع هذا الإحجام المألوف: "لماذا أراهم؟ هل هم مهمون حقاً؟"

تغيب أصوات النساء على وجه الخصوص وبشكل واضح عن غالبية التحليلات التي تتناول النزاعات بل وعن مفاوضات الترتيبات الأمنية. ربما يكون هذا مفهوماً، حيث تميل النساء إلى عدم لعب أدوار قيادية في المنظمات العسكرية. ومع ذلك، تلعب النساء دوراً مهماً للغاية في العديد من جوانب الحرب، كما أن وجهات نظرهن وخبرتهن في الصراع لا تقل أهمية عن وجهة نظر الرجال. علاوة على ذلك، كثيراً ما تشارك المرأة في عملية صنع السلام، ويتضح ذلك على مستوى القاعدة الشعبية، والمعرفة بهذه العمليات لا تقدر بثمن عن الوصول لتقييم احتمالات الوساطة.

وينصح الوسيط الذي يعمل في القضايا الأمنية والعسكرية بأن يتذكر دائماً أن احتمالية تمثيل القطاعات غير المقاتلة وغير المسلحة من المجتمع على طاولة المفاوضات غير وارد، ولكنهم حتماً سيتأثرون بالاتفاقيات التي توصلت إليها الأطراف المسلحة.

لا تقل خطورة القوالب -بما في ذلك تلك التي سأقدمها بحماقة فيما يلي- خلال عمليات بناء السلام عن خطورة عدم القدرة على الاستماع والتعلم. كل سياق هو فريد في البيئات الأمنية المتنوعة للغاية التي نواجهها ويحتاج كل سياق إلى قلبه الخاص والجديد تماماً. بالإضافة إلى ذلك، يجب مراجعة كل نموذج -أو خطة- جديدة وتعديلها باستمرار لمراعاة العملية والتنفيذ، وهذا يعني: كيف يرتبط القلب في كل مرحلة بتطوير عملية السلام الشاملة مجملها، وما الذي تعلمناه من تطبيقاتنا للخطة حتى الآن (انظر المربع ٢)؟

أخيراً، وللأسف، قد يواجه الوسيط أحياناً عملية سلام بدون خطة على الإطلاق -ناهيك عن عدم وجود استراتيجية-. في مثل هذه الحالة أنصح بالابتعاد.

دراسة حالة وساطة للترتيبات الأمنية - استراتيجية محادثات أبوجا بشأن دارفور

قام الفريق العامل على الترتيبات الأمنية أثناء محادثات أبوجا الخاصة بإقليم دارفور، بما في ذلك أنا كمستشار ولوري ناثن بصفته وسيطاً، بإجراء التقييم التالي لتطلعات ونوايا اللاعبين الرئيسيين في مفاوضات الترتيبات الأمنية:

أرادت الحكومة السودانية:

- تجنب إضفاء الشرعية على حركات التمرد؛
- الحفاظ على امتيازاتها في التوازن الأمني؛
- احتواء النزاع، إن أمكن، وتحقيق القبول بالوضع الراهن؛
- احتواء القوات المسلحة المتمردة في نقاط التجمع المحددة؛
- تجنب تحمل المسؤولية فيما يخص مشكلة ميليشيا الجنجويد، وإن أمكن، تفادي معالجتها؛
- الاستجابة للضغط الدولي وتقليله؛

أرادت حركات التمرد:

- القبول والاعتراف بشرعيتها كشريك مفاوض؛
- تجنب التجمع في نقاط تجمع محددة؛
- حماية المناطق التي يسيطر عليها المتمردون، بما في ذلك تقديم الضمانات -والحماية- من هجوم جوي أو بالأسلحة الثقيلة؛
- نزع السلاح غير المشروط لميليشيا الجنجويد؛

وعلى هذا الأساس وُضعت استراتيجية وساطة لوقف إطلاق النار استندت عناصرها الأساسية إلى أهداف التفاوض التالية:

- يتوجب على حكومة السودان القبول بوجود مناطق سيطرة المتمردين (AOC) والإقرار بأن المتمردين المسلحين لا يمكن تجميعهم أو حشدهم إلا إذا تمت إعادة تعريف نقاط التجمع لتغطي مناطق واسعة من مناطق سيطرة المتمردين، وأيضاً إذا تم تقديم ضمانات بعدم تنفيذ أي هجوم جوي على مناطق التجمع هذه.
- يجب على حكومة السودان الموافقة على أن يقتصر تواجد قواتها على مناطق السيطرة الخاصة بها، وبشكل رئيسي في الثكنات المتواجدة في المدن أو بالقرب منها وعلى وطرق الاتصال؛
- يجب على كلا الطرفين قبول التواجد فقط في أماكن سيطرتهم وكذلك القبول بالمراقبة؛
- يجب على كل طرف أن يتحمل المسؤولية الكاملة عن السيطرة على جميع الجماعات المسلحة في مناطق سيطرته، بما في ذلك الحكومة التي تتحمل المسؤولية عن ميليشيا الجنجويد؛
- وعلى هذا الأساس، تحتاج حركات التمرد إلى التخلي عن مطالبتها بنزع سلاح الجنجويد فوراً؛
- يحتاج على الأطراف تحديد دور الجهات الدولية كطرف ثالث والقبول بها وبالضمانات المقدمة من قبلها؛

على هذا الأساس تم تطوير إطار مفاهيمي لوقف إطلاق النار -انظر المزيد من التفاصيل أدناه- وشكل هذا الأساس لاستراتيجية وساطة الترتيبات الأمنية. إن الهدف من دراسة هذه الحالة هو إظهار مدى تأثير التقييم الدقيق للنزاع وتطلعات الأطراف ومطالبهم -والتطبيق الجاد للتحقق من الواقع من قبل المستشارين- على كل من صياغة مفهوم وقف إطلاق نار قابل للاستمرار، وكذلك استراتيجية وساطة تتضمن متطلبات متعارضة ومتناقضة.

كان لابد من دمج واختبار هذه الاستراتيجية في الوساطة الأمنية مع جوانب أخرى من عملية الوساطة. من العدل هنا أن نوضح أن الاستراتيجية التي اقترحها المستشارون الأمنيون لم تنفذ قط. لكن النهج، في رأيي، كان سليماً.⁷

٤.١. الملكية الوطنية والعملية المحلية

لا يمكن أن يتم حل جميع النزاعات في سياقها الوطني، أو من قبل الجهات الوطنية الفاعلة وحدها. غالباً ما تكون هناك حاجة لتدخل أطراف خارجية، وبالفعل فإن دور الأطراف الثالثة - كوسيط أو محكمين محايدين، أو كمحفزين للتفاوض، أو كشركاء في التنفيذ وفي الغالب كأطراف مهمة- يعد هذا اليوم عنصراً رئيسياً في حل النزاعات وبناء السلام. تشارك الأمم المتحدة ومختلف التكتلات الإقليمية والدول المستقلة وبعض الشخصيات بشكل متزايد حول العالم في معالجة النزاعات بين الدول وداخل الدولة الواحدة. إنها صناعة متنامية بل وتزداد ازدياداً وضبابية يوماً بعد يوم.

يطول الحديث عن مداخلات بناء السلام الدولية، إلا أن الأهم والأكثر تحدياً يتمحور حول كيفية التدخل بطريقة تضمن "إحداث تأثيراً جيداً أكثر منه ضاراً"، وقد لخص الوسيط الدولي المعروف جوليان توماس هوتينغر الأمر بقوله: من خلال تجربتي، فإن العامل الحاسم في هذا الصدد هو التأكد من أن التدخل الخارجي يقوي، بدلاً من أن يضعف الملكية الوطنية -ليس على مستوى الدولة ولكن على مستوى الشعب- لعمليات السلام.

ومع ذلك، فقد رأينا جميعاً كيف أن الملكية الوطنية تتعرض للتهديد والتقويض في كثير من الأحيان بسبب تغول عملية بناء السلام الدولي. تبدأ المشكلة بوصول الخبراء الأجانب وأنا واحد منهم، والذين يكونون معزولين في داخل مايناسب الموقف الدولي، وتحت ضغط ضرورة إيجاد خطة وبشكل سريع، من خلال استخدام أي معرفة ربما اكتسبناها في سياق مختلف تماماً. ربما نكون نحن الخبراء الشكل الأكثر خطورة للتعاون الدولي المتاح على هذا الكوكب اليوم.

٧ - انظر كتاب جبريمي بريكل، مايو / أيار ٢٠٠٧ " حماية المدنيين من خلال اتفاقات السلام: التحديات والدروس المستفادة من اتفاقية سلام دارفور"، ورقة بحث معهد الدراسات الأمنية في جنوب أفريقيا رقم ١٢٨.

يعد توافر الموارد الخارجية وغيرها من أشكال الدعم والتي يعلن عنها وصول الخبر الأجنبي الخطوة الأولى في تفويض الملكية المحلية لعملية السلام، ما لم يكن الفرد قادراً على التوقف عن كونه خبيراً وبدلاً من ذلك يصبح مستمعاً ومتعلماً (انظر المربع ٣).

المربع ٣

التعلم من عمليات السلام المحلية - الصومال

لقد قامت دراسة ملهمة تمحورت حول خارطة بناء السلام^٨ في الصومال بتحليل ما يقرب من 90 عملية سلام ناجحة تنتمي للصوماليين وقادتهم، وقامت بمقارنتها بمثيلاتها من محاولات الوساطة الدولية الأربعة عشر الفاشلة. تميزت هذه العمليات الناجحة بقيادة الصوماليين بقدرتها على اتخاذ القرارات على أساس توافق الآراء، واتباع نهجاً تدريجياً، كما تمتعت بالفاعلية مع التركيز على الحد من التهديدات، إضافة إلى قدرتها على الإدارة المشتركة وتجنب نهج "الفائز يستحوذ على كل شيء"، وقد مثلت هذه العمليات نقیضاً صارخاً للنهج الذي اتخذته عمليات السلام بقيادة دولية. وكما علّقت في مقال كتبه لكونسيليشن ريسورسز: "ينبغي أن تكون نقطة الانطلاق للتعرف على سياسة القطاع الأمني في الصومال هي فهم الطرق التي يتوسط بها الصوماليون أنفسهم في النزاع، والتفاوض على وقف إطلاق النار وإدارة الأمن. إلا أنه على مدى العقدين الماضيين فقد تجاهلت الجهات الفاعلة الدولية النهج المحلي، بل وقامت بوضع مخططات خارجية لبرامج سيادة القانون لتعزيز قدرة الدولة وإقامة احتكار -جديد- للعنف [...] وبالتالي فإن تكرار الفشل في إحلال السلام وتطبيق الاستراتيجيات الأمنية برعاية دولية في الصومال يعتبر المؤشر إلى أنه قد حان وقت التغيير"^٩.

إن نقطة الانطلاق الأهم، بعد الاستماع والتعلم، هي إدراك أن عملية السلام تنتمي للأطراف -أو الأشخاص المعنيين-، وليس للخبراء الخارجيين أو الوسطاء، وأيضاً ليس للمستشارين أو المبعوثين الخاصين. إذا لم يمتلك أطراف النزاع زمام العملية فلن يقوموا بتنفيذها بأمانة أو فاعلية. يجب أن يتولى هذا الإدراك أو الفهم عملية توجيه بعمق كل خطوة تتخذ من البداية إلى النهاية. قد يحتاج أطراف النزاع إلى المساعدة في مجالات معينة كالوساطة أو الحصول على مشورة الخبراء في المجالات التقنية أو في عملية تنفيذ اتفاقهم، إلا أن المساعدة هنا يجب ألا تتحول إلى سيطرة أو استحواذ على الاتفاق بمنأى عن أصحاب

٨ - جونسون ، ب. (٢٠٠٩) "البحث عن السلام: عمليات السلام بقيادة الصومال من ١٩٩١ إلى ٢٠٠٧" في ريتشي ، أ. (محرر). هل يحدث فرقاً؟ ما الذي ينجح في الاستجابة للآزمات والتهديدات الأمنية - يستمر النقاش [إلكتروني] ، المديرية العامة للمفوضية الأوروبية للعلاقات الخارجية، ص ٢٥٧-٢٦٢ ، متاح على: <http://www.interpeace.org> (١١ فبراير ٢٠١٧).

٩ - انظر كتاب جريمي بريكهل. "الأمن وتثبيت الاستقرار في الصومال"، وللمحررين برادبري، م. وهيلي، س. "لمن هذا السلام على أية حال؟"، ربط صنع السلام الصومالي بصنع السلام الدولي"، مطبوعة أكورد: مراجعة دولية لمبادرات السلام، العدد ٢١، ٢٠١٠، ص ٣٧.

النزاع الفعليين والذين من حقهم امتلاك السلام الذي قد يتبعه. يقدم البروفيسور نيكولاس "فينك" هابزوم ملاحظته، وهو الوسيط الجنوب أفريقي ذي الخبرة فيما يتعلق بالمسؤولية الوطنية الفعالة التي تلي النزاع. برأيه من الضروري "رفع مستوى الوعي لدى الأطراف بكون عدوهم هو نفسه شريكهم في المفاوضات".^{١٠}

يعد الخطأ الأكثر شيوعاً من قبل الجهات الخارجية في مجال الترتيبات الأمنية، هو المحاولة المتكررة لإبرام اتفاقات لوقف إطلاق النار أو إدارة الأمن نيابة عن الأطراف المتحاربة. غالباً ما يبدأ ذلك بمحاولات من قبل الخبراء الخارجيين صياغة مقترحات وتقديمها إلى الأطراف، وكثيراً ما يليه بذل مزيد من الجهود لإجبار الأطراف على تقديم تنازلات، والتي تم تحديدها مسبقاً في مسودة الاتفاقية المعدة في الخارج.

يجب أن يتولى أطراف النزاع صياغة الاتفاق حتى يتمكنوا من الوصول إليه ومن ثم تنفيذه بأمانة وفعالية. يمكن للخبراء والمستشارين الخارجيين اقتراح أفكار أو الرد على الاستفسارات والأسئلة، ولكن يجب ألا يحاولوا أبداً صياغة الاتفاقية نيابة عن الأطراف.

وإذا ما قام الوسيط في حالات خاصة بصياغة الاتفاق فإنه يجب أن تستند المسودة إلى المعلومات التي تم الاستماع إليها مباشرة من أطراف النزاع، على أن يكونوا قادرين على التفكير فيها وتكييفها، وأيضاً تبنيها. بإمكان الوسيط بعد ذلك مساعدة الأطراف في التفاوض حول المسودات أو الاقتراحات المقدمة. كما يمكنهم المساعدة في صياغة التنازلات وتوجيه العملية. ومع ذلك، في نهاية المطاف، على أطراف النزاع أن يتمكنوا من امتلاك اتفاقهم وتنفيذه، والسبيل الوحيد لضمان حدوث ذلك، هو عبر تمكين الأطراف من امتلاك العملية منذ البداية (انظر المربع ٤).

إن الوساطة ليست نشاطاً خاملاً يتحرك ببساطة مع رياح التنافس العدائي، وهذا يوجب على الوسيط ومستشاريهم السعي إلى فهم النزاع وبناء استراتيجية وساطة أساسية، وتطوير إطار مفاهيمي لتوجيه مفاوضات وقف إطلاق النار. كما سيتعين على الوسيط مساعدة الأطراف على اتخاذ قرارات صعبة، في بعض الأحيان سوف يستخدمون نفوذهم للضغط من أجل تأمين الاتفاقات. و ليتمكنوا من لعب دورهم بشكل فعال، عليهم أن يمتلكوا منظوراً استراتيجياً للخيارات وكيفية تحقيقها، ولكن عند القيام بذلك، يجب ألا يصبحوا أطرافاً بالوكالة في المفاوضات. و أخيراً، ينبغي أن يكون هدف الوسيط مساعدة الأطراف على التوصل إلى اتفاق ليس مع الوسيط، وإنما مع بعضهم البعض.

ينبغي للاستراتيجية العامة للتفاوض على الترتيبات الأمنية أن تتمتع بدأية الجهد لتمكين أطراف النزاع من تعزيز مليكتها العملية في كل مرحلة من مراحلها، وضمان فهمهم وتحملهم لمسؤولياتهم عن اتفاقهم وعملية السلام. إلا أن قول هذا أيسر من فعله.

١٠ - هابسوم، ن. (٢٠٠٥) "إشراك الجماعات المسلحة في عمليات السلام: دروس من أجل مشاركة فعالة من جانب طرف ثالث"، المحرر روبرت ريشيغليانو "اختيار المشاركة: الجماعات المسلحة وعمليات السلام"، مطبوعة أكورد: مراجعة دولية لمبادرات السلام، العدد ١٦، ص ٨٤-٨٩.

دراسة حالة لعملية وساطة ترتيبات أمنية - تطوير سياسة شاملة لنزع السلاح في جمهورية أرض الصومال

تم تنفيذ عملية نزع السلاح في أرض الصومال (١٩٩٣-١٩٩٤) من خلال إنشاء لجنة أرض الصومال الوطنية للتسريح (NDC)، والتي كانت أيضًا بمثابة هيئة لوقف إطلاق النار وإدارة الأمن. و يُعزى نجاحها الكبير إلى قدرتها على تطوير إطار سياسات ملائم ومملوك وطنياً، والذي، من خلاله تم توفير آلية شاملة وتمثيلية لقيادة العملية، كما استطاعوا التغلب على الخوف التاريخي من أن إحدى العشائر كانت تستولي على الرئاسة لنزع سلاح العشائر الأخرى.

- وبينما كان الرئيس محمد إبراهيم عقال بحاجة إلى تأكيد قيادته للعملية من أجل إضفاء الشرعية على الدولة القائمة حديثاً، إلا أنه كان بحاجة أيضاً إلى معالجة السؤال: "من ينزع سلاح من؟" أخذ الرئيس إيغال هذا التحدي على محمل الجد وأصر على ضرورة إيجاد نهج متوازن. وتلا ذلك نقاش حماسي بين مستشاريه الأمنيين، دعي فيه الفريق الاستشاري لتسريح زيمبابوي (ZIMDAT) للمشاركة. بعد مشاورات واسعة النطاق مع الشيوخ التقليديين والسياسيين وقادة الميليشيات، تم أخيراً اعتماد مبادئ السياسات الخمسة التالية من قبل المساهمات الوطنية المحددة:
- ستتم عملية نزع السلاح طوعاً؛
- ستكون عملية نزع السلاح شاملة -مفتوحة ومتاحة لجميع المجموعات العسكرية؛
- سوف يتم التنسيق والتنظيم لعملية نزع السلاح مركزياً، كما ستقودها الحكومة على المستوى الوطني؛
- ستنفذ و تنظم عملية نزع السلاح محلياً من قبل القادة والزعماء المحليين؛
- يحق لجميع المجموعات العسكرية المشاركة أن تكون ممثلة بالتساوي؛

إذا ما تم تحليل هذا الإطار السياسي، يمكن عندها التأكد من الميزات الرئيسية -الإطار المفاهيمي- التي عالجت تحديات ومخاوف مختلف الأطراف. ويهدف السبيل الطوعي والشامل الذي توفره السياسة بشكل أساسي إلى ضمان التفاوض على العملية. إن التمثيل المتساوي لجميع المجموعات العسكرية في المنظمة كفعل عملية قائمة على التوافق. حصلت الحكومة عبر قيامها بالتنسيق المركزي على القبول لكل من دورها القيادي للدولة وشرعيتها كحكومة، في حين وفر التطبيق المحلي ودورها القيادي الضمانة بأنه لن تقوم الحكومة أو أي عشيرة مهيمنة بنزع سلاح العشائر الأخرى. وبشكل أساسي، ضمن نزع السلاح الذاتي هذا شرعية كل من القيادة الحكومية والمحلية، كما وفر الأساس لتقليل التهديد المتوقع والذي يشكله نزع السلاح المفروض خارجياً.

مع وجود لجنة المساهمات الوطنية المحددة والتي تمثل الحكومة المركزية وجميع الجهات الفاعلة الإقليمية، بالإضافة إلى لجان المساهمات الوطنية المحددة الإقليمية على أساس تمثيل العشائر والميليشيات المحلية، كان يُنظر بشكل متزايد إلى الأبعاد المتعلقة بالتنظيم والعملية على أنهما متوازنان وقادران على المضي قدماً على أساس الحد من التهديدات المتبادلة.

٥.١. "لحظات ناضجة"

غالباً ما تكون الأطراف غير مستعدة لمناقشة عملية سلام كاملة وما يرتبط بها من التزامات مستقبلية. وبالمثل، قد لا يكونون مستعدين للالتزام بوقف رسمي لإطلاق النار، لكنهم قد يكونون مستعدين، أو بسبب الضغوط التي يتعرضون لها، لمعالجة مختلف أنواع الوقف قصير المدى للأعمال العدائية أو هدنة المفاوضات والالتزامات، بما في ذلك تلك التي تتضمن وصول المساعدات الإنسانية.

في هذا الصدد، نحتاج إلى رؤية "الحظات المناسبة لزامان"^{١١} كثمار ناضجة. هناك أنواع ومراحل نضوج مختلفة، ويجب فهم كل منها كخطوة محتملة تمهد لفرص مستقبلية أكثر أهمية، إن التحدي الرئيسي هنا يكمن في كيفية التعامل مع مثل هذه الفرص قصيرة المدى، سواء من حيث أهدافها الخاصة -على سبيل المثال إيصال المساعدات الإنسانية- أو ضمن إطار استراتيجي أوسع نطاقاً وأطول مدأً.

في حالة جنوب السودان على سبيل المثال فقد سمحت المفاوضات الأولية حول الحاجة لإيصال مساعدات إنسانية لمواجهة تفشي وباء الدودة الغينية، ومن ثم قيام عملية شريان الحياة^{١٢} وبرنامج تسريح الجنود الأطفال -بتنسيق من اليونيسف-، كل ذلك سمح بإيجاد الفرصة الحقيقية الأولى لكلا الطرفين، وبالذات لحركة / الجيش الشعبي لتحرير السودان (SPLM / A)، للبدء في فهم طبيعة المفاوضات وبناء القدرات لإدارة عمليات التفاوض. لعبت هذه الخبرات والتدريبات في ذلك الوقت، مع المهارات المكتسبة، دوراً مهماً في تمكين المفاوضات اللاحقة. أدى في وقت لاحق القادة والزعماء الرئيسيون في الحركة الشعبية لتحرير السودان المشاركين في هذه العمليات المبكرة أدواراً رائدة في كل من مفاوضات اتفاقية السلام الشامل، (CPA) وفي المؤسسات المنشأة لتنفيذ اتفاق السلام الشامل.

لا يمكن أن يكون كل جهد وساطة ناجحاً، ولكن يمكنه على الأقل بناء القدرات والحفاظ على الأبواب والفرص المفتوحة للمستقبل.

٦.١. استراتيجية بناء الدولة من أجل بناء السلام

كثيراً ما يتم الخلط بين بناء السلام وبناء الدولة في الدول المنهارة بعد انتهاء النزاع فيما يسمى بـ "الدول الفاشلة"، أو حتى في الدول المتضررة بشدة. والأخطر من ذلك، أنه غالباً ما يتم تبسيط بناء الدولة على أنه طريق لبناء السلام. ببساطة هذا ليس افتراضاً صحيحاً، خاصة بالنسبة إلى إفريقيا، حيث

١١ - ويليام زارتمان (٢٠٠١) "توقيت مبادرات السلام: الجمود المؤذي واللحظة المناسبة" المراجعة

العالمية للسياسات العرقية، المجلد الأول، العدد ١، سبتمبر، ص ٨-١٨.

١٢ - في عام ١٩٨٩، انظر: لام أكول (٢٠٠٥)، عملية شريان الحياة للسودان، الحرب والسلام والإغاثة

في جنوب السودان، مطبوعة أكورد: مراجعة دولي لمبادرات السلام، العدد ١٦، الصفحات ٥٣-٥٥.

يُنظر في كثير من الأحيان إلى الدولة المركزية ما بعد الاستعمارية، بحدودها الاستعمارية المفروضة بشكل مصطنع، على أنها سبب جذري للنزاع.

يكاد يكون أمر بناء الدولة في البيئات المتنازع عليها أو المتأثرة بالنزاعات، بحكم طبيعتها، بحد ذاته عملية محفزة للنزاع، بدلاً من الحد منه.^{١٣} ويتم تعزيز قوة الدولة أثناء نزاع يشملها، إما بالمشاركة القائمة على توافق الآراء، عبر الخيار السياسي في مجالي الوساطة والإصلاح، أو في حال هزيمة القوى المعارضة للدولة، وهذا عادة يمثل الخيار العسكري. في الحالة الأخيرة، يقوم هذا النهج على النزاع والذي يفترض أن النزاع الناجح هو الطريق إلى السلام. ولكن لابد من معالجة مسائل الكفاءة والشرعية على حد سواء. إن الترتيبات الأمنية هي المرحلة التي تعكس هذا المفهوم بشكل أكثر حدة ووضوح من أي مرحلة أخرى في عملية السلام. تحتكر الدولة استخدام القوة، لذا فإن نزاع سلاح مختلف الجهات المسلحة وإضفاء الشرعية عليها هو التهديد الرئيسي والفرصة النموذجية أيضاً. من ينزع سلاح من؟ هل هو حقاً "الرئيس" أم هو في الواقع ممثل عشيرة أو قبيلة أو أي مجموعة أخرى ذات مصلحة خاصة؟

تميل الأطراف الغربية على وجه الخصوص إلى فكرة أن بناء الدولة هي الوسيلة الأنجح لتحقيق السلام، وذلك بسبب منظورهم التاريخي للدولة القومية، إضافة إلى قلة صبرهم فيما يخص تحقيق النتائج. يتضمن النزاع الحالي في الصومال عشرين عاماً من فشل بناء الدولة الذي فرضه الغرب ومحاولات بناء السلام التي عززها التدخل العسكري المباشر بشكل متزايد، مما أدى فعلياً إلى تهيئة الظروف لمقاومة وطنية موجهة نحو الجهاد في الصومال والتي لم تكن موجودة بالسابق. لا يزال الصومال اليوم درساً مفيداً حول المخاطر الشديدة لفرض طريق بناء الدولة نحو السلام.^{١٤}

٧.١. المشاكل التقنية والقدرات

لا يمكن الافتراض بأن جنزالا ما سيكون قائداً جيداً لبناء السلام والحفاظ عليه لمجرد أنه كان قائداً جيداً في وقت الحرب، والعكس صحيح كذلك. إن تحديات ومهام التوسط لوقف إطلاق النار والانتقال الأمني معقدة ودقيقة وتتطلب مجموعة من المعارف والمهارات الجديدة. وتعد تحديات معالجة هذه الظروف الجديدة بالنسبة إلى الطرف الخصم أو المفاوض أكثر صعوبة. إن المفاوضات العسكرية المتمرد بالذات هو من يقوم بمواجهة أخطر التحديات، خاصة وأنه من غير المرجح أن يكون لديه اطلاع كاف حول وقف إطلاق النار وتنفيذه أو حول مفاهيمه أو أدواته أو آلياته. على الرغم من أن هذا قد ينطبق على الجانب الحكومي، إلا أن الفرق هنا يكمن في أن جيوش المتمردين تفتقر عادةً إلى الموظفين الأساسيين والقدرات الإدارية، وهذا يؤثر بشكل كبير على سلوكهم أثناء المفاوضات.

١٣ - انظر أيضاً جيريمي بريكل بشأن الترتيبات الأمنية في عمليات السلام. أجرى المقابلة سيمون جيه.

ماسون من مركز الدراسات الأمنية في ٥ مايو ٢٠٠٩ في اينسديلن ، سويسرا،

<http://peacemediation.ch/resources/movies>.

١٤ - لما يقرب من عقدين، قام المحللون الدوليون الأكثر احتراماً ومعرفة بالصومال والعديد من

الصوماليين أنفسهم بتوجيه انتقادات لهذا النهج، و اقترحوا مجموعة من البدائل ولكن دون جدوى.

وفي الوقت الذي يمتلك الجانب الحكومي الخرائط والقدرة على إعداد التقارير والخطط والمقترحات المكتوبة، فإن المتتمردين غالباً ما يعملون على أساس التخطيط الشفهي، يليه ربما رسم تخطيطي موجز أو قصير.

في مثل هذه الظروف، يصبح افتقار الأطراف للمعرفة والقدرات التقنية أيضاً افتقاراً للثقة، مما ينعكس على تصرفاتها أثناء المفاوضات، التي تصبح أكثر دفاعية وحذراً. عملياً من يريد أن يتحمل نتائج المخاطرة على أرض مجهولة تماماً؟

ولهذا السبب، فإن التدريب الذي يشمل المفاهيم والطرائق إضافة إلى الأدوات والعمليات المتعلقة بوقف إطلاق النار هو غاية في الأهمية بالنسبة للأطراف. لا بد أن يستند هذا التدريب على معرفة ميدانية حقيقية وأفضل الممارسات، كما ينبغي إن أمكن أن يتم تقديمه من قبل مدربين لديهم معرفة بالحالات المماثلة وأن يكونوا محل ثقة الأطراف.

وعند اللزوم يمكن تدعيم التدريب عبر توفير المستشارين. مرة أخرى، يجب أن يكون هؤلاء المستشارون من ذوي الخبرة الميدانية الحقيقية والمناسبة وأن يتمتعوا بثقة الأطراف. في حالة التفاوض على اتفاق السلام الشامل السوداني، تم تزويد الحركة الشعبية أو الجيش الشعبي لتحرير السودان بمستشار من جيش حرب العصابات التابع لجيش زيمبابوي لتحرير الوطني، والذي لعب دوراً مهماً للغاية في مساعدتهم على الفهم والاستجابة بفعالية لتحديات التفاوض على اتفاق مع الخرطوم. يمكن للمستشار القيام بذلك تحديداً، كونه لديه معرفة حقيقية وفعلية بالعملية، والأهم من ذلك، فهمها من منظور متكافئ كمتمرد (انظر المربع ٥).

المربع ٥

تدريب المفوضين العسكريين - دراسة حالة من محادثات أبوجا للسلام حول دارفور

كان واضحاً من النظرة الأولى في محادثات أبوجا بشأن دارفور أن الوفود العسكرية المتنازعة كانوا منافسين غير متوافقين. ضم فريق الخرطوم، المتألق بميدياته وزيه العسكري، قادة كبار وذوي خبرة، مدعوماً بسرب من ضباط الأركان يحملون حقائب تتكدس فيها التقارير والخرائط ومختلف أوراق العمل. كان لدى الأعضاء الرئيسيين بالفعل خبرة في المفاوضات العسكرية من عملية اتفاق السلام الشامل السابقة بين شمال وجنوب السودان. أظهر فريقهم الانضباط والثقة. أما قادة المتمردين المختلقون فكانت تلك قصة أخرى. انقسموا إلى فصائل، كل منها مرتاب ومتحفظ، كما كانوا يفتقرون بوضوح للقدرة على التخطيط والتفاوض، والتي كانت حاضرة بقوة على الطرف الآخر من الطاولة.

وقد انعكست هذه الفوارق على سلوك الفريقين المتعارضين. استطاع فريق الخرطوم دون كلل تقديم مقترحات خطية أعدت بعناية. بالمقابل عانت فرق المتمردين من التخطي، غير راغبين في الاعتراف بأنهم لم يكونوا على دراية بالمفاهيم المقدمة أو المصطلحات المستخدمة، ولم يستطيعوا إلا المجادلة وتجنب المشاركة. وكان واضحاً أننا لم نبلغ أي تقدم.

في بداية محادثات أبوجا كنت قد قدمت توصيات بضرورة أن تسبق مفاوضات اللجنة العسكرية حلقات عمل تدريبية. كنت أتوقع أن يفتقر مفاوضو المتمردين إلى الخبرة والمهارات وبالتالي الثقة، وأن الوفد الحكومي سيكون أكثر خبرة ومهارة في الوساطة العسكرية. ومع ذلك، فقد اقترحت توفير التدريب والدعم الاستشاري لكلا الطرفين، بنية التواصل مع الجميع بنفس المستوى وبناء القدرات المتبادلة وربما إحداث بعض التفاعل بين الطرفين خلال بعض التدريبات على نمط السيناريوهات النقابية.

تم رفض اقتراحي بحجة عدم كفاية الوقت للاستعدادات أو التدريب، وبالتالي كان علينا التحرك بشكل عاجل نحو التفاوض على وقف جديد لإطلاق النار لأن الوضع على الأرض كان يتدهور، إضافة لممارسة المانحين ضغوطات لتحقيق نتائج سريعة. اتخذ رئيسي المباحث، وهو قائد كبير، موقفاً ضدي، مدعياً أن التدريب من شأنه ببساطة أن يربك الأطراف لا أكثر. لذلك، انتقلنا إلى مفاوضات لا معنى لها أبداً. شكل الرفض والاستنكار المتبادل طقوس التفاوض اليومية. ولم يتم إحراز أي تقدم.

على مدى ستة أسابيع كنا يائسين من تحقيق أي تقدم، وجهت نداءً يائساً إلى المبعوث الخاص للسماح له بإجراء بعض التدريبات وتجنيد وسيط عسكري متخصص لدعم جهودنا الفاشلة. تم قبول طلبي، ولكن بشرط أن نواصل المفاوضات بالتوازي مع التدريبات، وذلك من أجل تهدئة المتبرعين أو المراقبين المتهلئين لرؤية النتائج.

راهن على بعض الخدمات، عندما تمكنت من إقناع بعضاً من الزملاء العسكريين من ذوي الخبرة كي ينضموا إلينا لبضعة أيام في أبوجا، وقمنا بتوظيف الوسيط الجنوب إفريقي المتمرس، لوري ناثن، كوسيط عسكري. ونظمنا استراتيجية وساطة مدعومة ببرنامج تدريبي معد بعناية ومركز للغاية. صباحاً، شرعنا في التفاوض حول الخطوات الأولى كجدول أعمال تفاوضي متفق عليه يتم طرحه يوميًا لاستبدال الموضوعات التعسفية التي كان مسموحًا بها سابقًا. وفي الليل قمنا بإجراء جلسات التدريبية، والتي غطت الكثير مما ورد في هذا النص. وكان مدربونا مجموعة متنوعة من الخبراء العسكريين ذوي الخبرة، بما في ذلك قادة العصابات، الذين ينتمون إلى خلفيات أشبه بكثير بتمتردي دارفور.

في غضون أسبوعين، تغير سلوك كل من المتمردين والوفد الحكومي بشكل جذري ووجدنا أنفسنا نحرز تقدماً ثابتاً. بدأ المفاوضون المتمردون بشكل متزايد في طرح مقترحاتهم الخاصة والدخول في مفاوضات حقيقية. لقد كان واضحاً أنهم أصبحوا أكثر ثقة، كما أبدوا سعادتهم بتقديم معرفتهم التقنية بوقف إطلاق النار المكتسبة حديثاً إلى نظرائهم الحكوميين المرتبكين. عملاً بنصيحة معلمي السابق، الفريق سومبيو، عالجنا القضايا بشكل منهجي، منها قضايا مواقف السيارات التي يصعب تسويتها، والتركيز على بناء مجالات الاتفاق.

في غضون شهر، خفّضنا عدد القضايا المتنازع عليها من سبعة وعشرين بنداً إلى نصف دزينة، وكان في متناولنا اتفاق وقف إطلاق نار جاد وموضوعي. في النهاية تم الانسحاب من العملية، ولكن هذه قصة أخرى.

٨.١. العمل بروح الفريق الواحد

إن أسوأ عدو لعملية وساطة ناجحة بنظري هو المتباهي بخبرته في الفريق، ولا سيما إذا كان هذا الشخص هو المبعوث الخاص الأقدم. إن الوساطة الناجحة في قطاع الأمن، كما هي الحال في أي مكان آخر، تدور جميعها حول العمل الجماعي.

إن المفتاح الأول للعمل الجماعي الجيد يتلخص في القيام بوظيفتك الخاصة وليس وظيفة شخص آخر. وفي هذا الصدد، فإن مختلف وظائف الفريق تتسم بأهمية بالغة وينبغي تنفيذها بدقة. يتعين على الوسيط أن يتوسط، أما المستشارين فعليهم أن ينصحوا، ولا بد للمراقبين أن يقوموا بمهمة المراقبة وحسب. وعلى القمة يوجد المبعوث الخاص، الذي يجب أن يكون مسؤولاً بشكل عام، ولكن يتعين على الفريق أن يحميه. ويجب ألا ينجر المبعوث الخاص إلى نزاعات صغيرة أو إلى مناقشات وساطة بسيطة، بل يجب أن يحتفظ بذخيرته للمعارك الحاسمة فقط.

من المهم جداً عدم الخلط بين دور الوساطة ودور الاستشارة. يحتاج المستشار إلى بناء ثقة الأطراف، وللقيام بذلك يجب على المستشار الابتعاد عن السعي إلى الحلول الوسط التي يسعى الوسيط إلى تحقيقها. بل إن من المهم، كمحام جيد، أن نمنح الطرفين أفضل مشورة ممكنة لتمكينهما من عرض قضيتهم بشكل منطقي ومتماسك، مع رؤية واقعية لاحتمالات النجاح. وبهذه الطريقة يبني المستشار الثقة مع الأطراف. إن الأطراف بنفسها، بمساعدة الوسيط، هي التي تحقق التسوية. وليس من شأن المستشار أن يشارك في البحث عن حلول وسط مع الأطراف، لأن هذا يعد تدخلاً في عمل الوسيط، مما قد يؤدي إلى الارتباك وعدم الثقة.

يتعين على المستشار أن يساعد الوسيط على التوصل إلى حل وسط من خلال تقديم المشورة بشأن التسويات الممكنة والواقعية استناداً إلى مواقف الأطراف. هذه النصيحة هي وجهة فقط للوسيط وليس للأطراف. مهما كان المخريات، يجب على المستشار أن يترك دور الوساطة للوسيط. يجب أن يكون المستشارون، كبقية أعضاء الفريق، منضبطين وملتزمون بمهامهم. إن عمل المستشار ليس بالأمر السهل القيام به على أكمل وجه.

كما يتعين على الأطراف المتفاوضة أن تعمل على بناء فرق فعالة. يمكن للمستشارين الخارجيين ذوي الخبرات السابقة في عمليات الوساطة تقديم المشورة للأطراف لمساعدتهم على إنشاء وإدارة فرق تفاوضية مناسبة.

٩.١. الضغط في سبيل الحصول على نتائج

من الصعب دائماً إدارة الجهات الخارجية، ولا سيما الجهات المانحة. ولن يسعى هؤلاء إلى فرض تأثيرهم وتوجيه عملياته الوساطة وحسب، بل إنهم أكثر ميلاً إلى استعجال الأمور. لذا من المهم أن يبقى

مراقبو العملية أي الأطراف الخارجية والمناحون على اطلاع جيد، وأن تتاح لهم، عند الضرورة، إمكانية الوصول المنظم إلى الأطراف، لكن مع إبقائهم أيضاً على مسافة بعيدة من عملية الوساطة المفصلة الفعلية. لا ينبغي لهم أن يتوسطوا، بل أن يراقبوا وحسب.

في كثير من الأحيان، يحاول المراقبون وخاصة المناحون، أن يسرعوا العملية بتخطي المراحل وتطبيق الضغوط من أجل الوصول إلى نتائج بشكل سريع. إن عملية الترتيبات الأمنية معرضة بشكل خاص لهذه الضغوط. ولن يفهم المراقبون المدنيون الخارجيون بسهولة الحاجة إلى مزيد من الوقت فيما يتعلق بالقضايا العسكرية والأمنية إذا لم يتم إحاطتهم بتعقيدات العملية. لذا من المفيد أن يتم تشجيعهم على فهم العملية. في إحدى المناسبات قدم أحد السفراء الغربيين المشاركين في عملية السلام السودانية ورش عمل تدريبية تقنية حول عمليات الوساطة الأمنية لزملائه الدبلوماسيين وهم متكررين في زي حفلات كوكتيل. كانت هذه دعوات جذابة في الظروف "الجافة" للخرطوم، وكانت مفيدة في تعزيز فهم العملية من قبل مجتمع المناحون.

من الواضح جداً، فيما يتعلق باستراتيجية المرحلة الانتقالية الأمنية الواسعة النطاق، أن هناك دائماً مغريات للقفز من المرحلة الأولى وهي وقف إطلاق النار، إلى المرحلة الثالثة وهي اتفاق الوضع النهائي للقوات، دون السماح للمرحلة الثانية البالغة الأهمية، أي مرحلة إدارة الأمن المشترك الانتقالية، بوضع الأسس اللازمة للأمن المستدام. سنتناول هذا الأمر بمزيد من التفصيل عندما نناقش الانتقال الأمنية.

١٠.١. إدارة المعلومات والتوقعات

تعد إدارة المعلومات عموماً خلال عمليات الوساطة أمراً مهماً للغاية، وتصبح تحدياً وأمرأً مثيراً للقلق عندما يتعلق الأمر بالترتيبات الأمنية. تواجه أطراف النزاع مخاطر كبيرة جداً خلال المفاوضات فيما يتعلق بكيفية إطلاع قواتها المسلحة ودوائرها الانتخابية على العملية وفهمها، وكذلك بخصوص مسألة نشر المعلومات الحساسة. يحتاج فريق الوساطة إلى إدارة تدفق المعلومات الخاصة به ومن ثم تلك الموجهة للجمهور، وإلى مساعدة الأطراف حيثما أمكن لإبقاء دوائرهم الذاتية على إلمام مناسب بالمعلومات (انظر الإطار ٦). تعد إدارة المعلومات عنصراً مهماً للغاية في استراتيجية الوساطة الواسعة، خاصة عند تطبيقها على المجال الحساس للترتيبات الأمنية.

المربع ٦

التدريب وإدارة المعلومات - دراسة حالة من اتفاقية السلام الشامل للسودان

في بداية المفاوضات الجوهرية بين الطرفين بشأن كل عنصر من العناصر الرئيسية في جدول الأعمال، مثل الوضع الأمني، والاقتصادي، والسياسي، والاجتماعي. قام المبعوث الخاص للهيئة

الحكومية للتنمية (إيجاد)، الفريق سومبيو، بترتيب تكليف الخبراء لتقديم ورش التدريب، وهي أفضل الممارسات لفرق التفاوض. وعلى الجانب الأمني، قمنا بإعداد برنامج تدريبي شامل، غطي مجموعة واسعة من المواضيع المستمدة من التجارب السابقة في المفاوضات المتعلقة بالترتيبات الأمنية: أنواع وقف إطلاق النار والتنظيم، ودور الأطراف الثالثة، ودور إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، وما إلى ذلك. في جميع حلقات العمل هذه، حرصنا على دعوة المتحدثين الذين إما قدموا بالفعل عملية في الميدان - بالنيابة عن منظمة دولية أو إقليمية -، أو كانوا من الجهات الفاعلة الوطنية، والذين كانوا على الطرف المتلقي. كررنا حلقات العمل هذه عدة مرات في كل مرحلة من مراحل المفاوضات، مع التركيز دائماً على القضايا المطروحة في الجولة التالية. وقد كان واضحاً أن الأطراف المتفاوضة استفادت بشكل كبير من حلقات العمل هذه، وكان من الملاحظ أن قدرتها على التفاوض بثقة وتركيز تعززت بفضل هذه التدريبات.

في وقت لاحق. عندما كنا أكثر تعمقاً في عملية التفاوض، ظهرت فكرة جديدة تم اقتراحها في المناقشات مع الأطراف ذاتها. هل سننظر في تقديم نفس ورش العمل، ليس لفرق التفاوض، وإنما لكبار الضباط والقادة الميدانيين؟ ولقد أيد الفريق السمبيو هذا الطرح بكل حماس، الذي أدرك على الفور أن ممارسة من هذا النوع ستساعد على تعميق الفائدة من العملية، وخاصة مساعدة قادة المفاوضات في إدارة دوائريهم الانتخابية وبالتالي قادتهم في الميدان. وعلى هذا الأساس، شرعنا في تقديم ورش العمل التدريبية إلى الزعماء والقادة في الميدان على جانبي خطوط القتال.

يمثل الحفاظ على الفهم والدعم والولاء من الميدان تجاه القيادة تحدياً كبيراً في عملية التفاوض. ومن المفهوم أن تكون المستويات الأدنى من الزعامة والقيادة تحت ضغط القلق والتوتر إزاء التنازلات التي يقدمها قادتهم. في السودان، كافح الطرفان، ولكن من الواضح أن الحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان عانى من هذه المشكلة طيلة المفاوضات. هناك عنصر مهم في هذه المشكلة وهو إدارة تدفق المعلومات. وقد قامت بذلك بالطبع قيادة الطرفين نفسيهما بصورة روتينية، ولكن طلب عقد حلقات عمل تدريبية في مجال الترتيبات الأمنية في الميدان كان فكرة مبتكرة.

من خلال تزويد القادة الميدانيين بمعلومات مفصلة عن عمليات التفاوض بشأن الترتيبات الأمنية، كانت القيادة تزودهم بقدرة أكبر على فهم الإحاطات التي يتلقونها حول العملية من رؤسائهم. وقد عزز هذا التفاهم والثقة وساعد الميدان على الشعور بمزيد من الارتباط بالعملية. وكان للتدريب فوائد أخرى أيضاً. من الواضح أنها ساعدت مستشاري الأمن على فهم الحقائق على الأرض بشكل أفضل. مما يسمح لهم بالتالي بتقديم مشورة أفضل. بالإضافة إلى ذلك، فتح قنوات جديدة للوساطة، بمعنى أن القادة الميدانيين كانوا قادرين على طرح أسئلة حول العملية. وقد منحهم ذلك صورة أوضح وقدرة متنامية على معالجة المسائل الصعبة التي يثيرها رؤسائهم. وبذلك تمكنوا من التوسط في العملية محلياً مع قواتهم. وأخيراً، فتح الباب أمام خيارات تنفيذ وقف إطلاق النار وعمليات الأمن الانتقالية بسرعة وفعالية أكبر لأن القادة الميدانيين المعنيين كان لديهم فهم واضح لما أمروا بتنفيذه.

ملخص الجزء الأول: التعامل مع المشاكل الشائعة

للترتيبات الأمنية

- قبل استكشاف أدوات ومراحل محددة للوساطة في الترتيبات الأمنية، والتي يغطيها الجزء الثاني من هذه الوثيقة، قام الجزء الأول بتهيئة المشهد من خلال تسليط الضوء على المشاكل الأكثر شيوعاً المتعلقة بالترتيبات الأمنية. كما قدم بعض التوجيهات الأولية حول كيفية معالجة هذه المشاكل، وهي:
- **الاستخدام الاستراتيجي:** يتعين على الوسطاء أن يعملوا على دمج الترتيبات الأمنية في استراتيجية الوساطة الشاملة وربط الأمن، والاقتصاد، وتقاسم السلطة، والعدالة، وغيرها من المواضيع المختلفة مع التركيز على التوافق فيما بينها.
 - **الشمول والتضمين:** يجب أن يسعى الوسطاء إلى تمكين كل طرف مسلح -وليس فقط الأطراف المسلحة المفضلة- من المشاركة في المفاوضات الأمنية، حيث يحددون حل القضايا العسكرية.
 - **تحليل الموقف:** إن العمل القائم على القوالب أمر خطير ولا ينبغي له أبداً أن يحل محل التحليل الدقيق للموقف والمشاورات المتعمقة، والتي لا بد وأن تتضمن النساء وغير المقاتلين، الذين قد لا يكونون جزءاً من العملية، ولكنهم يتأثرون بنتائجها.
 - **الملكية الوطنية:** هناك حاجة إلى بذل جهود مستمرة لزيادة الملكية الوطنية للعملية والمحتوى، والتي تضم جهات فاعلة الحكومية وغير الحكومية. يجب على الوسطاء تجنب صياغة الاتفاقيات، وإذا كان لا مفر من ذلك، ينبغي أن يبنوا على المعلومات التي يتم الاستماع إليها مباشرة من الأطراف، مع ضمان أن يتمكن الأطراف من تكييف المشروع وتغييره بحيث يمتلكان المضمون.
 - **لحظات التضج:** من المفيد أن نتجنب المناقشات حول ما إذا كان النزاع "ناضجاً" أم لا، وأن نفكر في سلسلة من اللحظات الناضجة التي قد نتمتع بها بشكل أنشطه مختلفة، حيث يستطيع المرء أن يثري الآخر.
 - **بناء الدولة ليس بناء سلام:** في سياقات النزاع، لا يشكل بناء الدولة غالباً الطريق الأكثر فعالية إلى السلام. ويجب أن يستند بناء الدولة في سياقات متوترة إلى التزامات القائمة على توافق الآراء بما في ذلك الجهات الحكومية وغير الحكومية.
 - **القدرة التقنية:** هناك حاجة إلى معرفة ومهارات محددة للتفاوض والوساطة بشأن الترتيبات الأمنية. وبالتالي، فإن بناء القدرات التقنية - إستناداً إلى الخبرة الميدانية الحقيقية - غالباً ما يجب أن يسبق المفاوضات الأمنية.
 - **العمل الجماعي:** يشكل العمل الجماعي ضرورة أساسية للوساطة، مع وضوح الأدوار والمسؤوليات بين الوسيط الأكبر ووسطاء اللجان والمستشارين في الموقع والمستشارين الخارجيين.
 - **الجهات المانحة والمواعيد النهائية:** من الصعب إدارة العلاقة مع الجهات المانحة، وخاصة عندما تسعى تلك إلى تحقيق نتائج سريعة. يحتاج الوسيط إلى هيكلة التواصل بين الجهات المانحة وأطراف النزاع بهدف السماح بالتواصل ومنع عرقلة العملية. قد يلزم أيضاً بذل جهود لتقديم الشرح للمانحين حول أسباب استعراق العملية لكل هذا الوقت.
 - **إدارة المعلومات:** يجب إدارة المعلومات على ثلاثة مستويات، أولاً بين فريق الوساطة والأطراف ضمن عملية الوساطة، ثانياً بين عملية الوساطة والجمهور، وأخيراً بين الأطراف المتنازعة ودوائهم، على سبيل المثال القادة الميدانيين، الذين يجب أن يكونوا على معرفة وأن يتم تدريبهم، إذا كان لهم أن يقبلوا بأي اتفاق من الممكن أن يتم الوصول له في وقت لاحق.

الجزء الثاني

٢. مفاهيم وأدوات ومراحل الوساطة الأمنية

٢.١. القوالب والمضمون والعملية

يُعد فهم الروابط بين المضمون وعملية الوساطة أمراً مهماً للغاية، لأن فهم كيفية تأثير المحتوى على العملية والعكس يعد عنصراً رئيسياً في تحديد استراتيجية الوساطة. وفي هذا السياق، ينبغي تطبيق مفاهيم الوساطة الأمنية وأدواتها ومراحلها (أي تسلسل) بطريقة دقيقة واستراتيجية، وذلك على النحو الذي يحدده سياق النزاع الذي يجري تناوله. يمكن أن تكون القوالب، كتلك المقدمة أدناه، أدلة عامة للغاية لاستراتيجية الوساطة. إن كل سياق يختلف عن الآخر ويتطلب تحديد محتوياته ومعالجته وتسلسله الخاص.

٢.٢. التحولات الأمنية

إن ما قد يتم تصويره على أنه عملية وقف إطلاق نار واحدة هو في الواقع عملية أكثر تعقيداً، تتضمن سلسلة من الخطوات والمراحل والتحولات المترابطة. كما قلت، فإن القوالب خطيرة، ولكنها تستخدم كدليل للاسترشاد في العمليات المعقدة، يمكن أن تساعد في تركيز تفكيرنا وتوفير أساس للتخطيط الاستراتيجي. مع أخذ ذلك في الاعتبار، فإن من المفيد فهم مفاوضات الترتيبات الأمنية في ثلاث مراحل محددة، على النحو التالي:

- المرحلة الأولى - عملية وقف إطلاق النار
- المرحلة الثانية - الإدارة الانتقالية المشتركة لوقف إطلاق النار / إدارة الأمن
- المرحلة الثالثة - الوضع النهائي للقوات

يجب أن تستند استراتيجية الوساطة الخاصة بالترتيبات الأمنية العامة على نهج متكامل إزاء المراحل الثلاث، مع اعتبار المرحلة الأولى نقطة الدخول للبدء في العمل، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة إضفاء سمة التحديد على عناصر العمل، وينظر إلى المرحلة الثالثة على أنها الحالة النهائية. عادة ما يجب أن يتم تناول المراحل الثلاث من التحول الأمني -من الحرب إلى السلم- بطريقة واضحة أو متسلسلة ومنطقية، وإن كان هذا لا ينطبق على جميع الحالات.

بشكل عام، تركز مرحلة وقف إطلاق النار على الخطوات اللازمة لوقف القتال وإرساء وقف دائم لإطلاق النار بين الأطراف المتنازعة، بينما تركز المرحلة الانتقالية على الآليات اللازمة للقيام بما يلي:

أ) إدارة وقف إطلاق النار ورصده والإشراف عليه، (ب) إدارة الأمن المؤقت والإشراف عليه، (ج) التحضير لاتفاق الوضع النهائي للقوات. تتعلق المرحلة الثالثة والأخيرة بالاتفاق الأمني الشامل والنهائي، بما في ذلك الإصلاحات اللازمة ودمج القوات ونزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وكذلك هياكل القيادة الجديدة. وكل مرحلة من مراحل الانتقال الأمني هي مرحلة مميزة وتتكون في حد ذاتها من مجموعة من الخطوات والإجراءات، وبالتالي يجب أن تسترشد باستراتيجية مكوناتها الخاصة كجزء من الاستراتيجية الشاملة الأوسع نطاقاً.

يجب أن تحقق كل مرحلة أهدافها المحددة بنجاح وأن ترسي الأسس والإطار العام للمرحلة التالية. ومن الضروري، خلال عملية الانتقال الأمني برمتها، بناء القدرات والالتزام وتحقيق النتائج وبناء الثقة.

آمل أن أتمكن من مساعدة القارئ على فهم كيفية التفاوض على مشكلات الأمان وتنفيذها، وذلك من خلال محاولتي سبر أغوار المفاهيم والأدوات والآليات والمراحل المرتبطة بالترتيبات الأمنية ما أمكن في القسم التالي.

٣.٢. المرحلة الأولى - وقف إطلاق النار

١.٣.٢. أنواع وقف إطلاق النار

هناك في الواقع أنواع كثيرة جداً من "وقف إطلاق النار"، ومن غير المفيد استخدام المصطلح بشكل فضفاض. غالباً ما تُستخدم مصطلحات مثل وقف إطلاق النار ووقف الأعمال العدائية والهدنة وما إلى ذلك على نحو متبادل وغير مفيد لوصف أشكال محددة جداً من وقف الأعمال العدائية. ولا بد من النظر إلى الأشكال المختلفة لـ "وقف إطلاق النار" باعتبارها خطوات تدريجية محددة وقابلة للتنفيذ في عملية وقف الأعمال العدائية، رغم أنه ليس بالضرورة أن تكون متتابعة.

سأبدأ بتحديد أنواع وقف إطلاق النار، والانتقال عبر القائمة من الأنواع الأقل تحديداً وقابلية للتنفيذ إلى أكثرها:

- هدنة ساحة المعركة: وهي هدنة قصيرة الأمد للأعمال العدائية لا يتم مراقبتها. أثناء الحرب العالمية الأولى، أعلنت القوات الألمانية والبريطانية هدنة يوم عيد الميلاد، حيث لعب الجانبان مباراة كرة قدم قبل أن يعودوا إلى القتال المرعب في حرب الخنادق. وقد يتضمن الشكل الأكثر وضوحاً للهدنة وقفاً متفقاً عليه للأعمال العدائية لسحب المصابين من ساحة المعركة، كما حدث عدة مرات في الصومال أثناء المراحل الأولى من الحرب بين اتحاد المحاكم الإسلامية والحكومة الاتحادية الانتقالية في مقديشو في عام ٢٠٠٨.

- يشكل إعلان النوايا أو إعلان المبادئ في كثير من الأحيان الخطوة الأولى التي تتخذها الأطراف المتنازعة على طريق عملية التوصل لوقف إطلاق النار. ويمكن لأحد الطرفين أو كليهما إصدار إعلان نوايا -أو على وجه التحديد المبادئ-، مما يدل على أنهم بصدد النظر في وقف إطلاق النار. وقد تكون

هذه خطوة، يتم اتخاذها خلال مرحلة ما قبل التفاوض في سبيل تهيئة الظروف للمفاوضات، بما في ذلك إعداد الأتباع والمؤيدين لاحتمال حدوث المفاوضات. قد يشارك الوسطاء، غالباً من وراء الكواليس، وقد يتم اتخاذ هذه الخطوة من طرف واحد تماماً، ولا توجد عادة التزامات رسمية مشتركة في مثل هذا الإعلان.

- تقييد الأعمال العدائية بأشكال متنوعة: يمكن تطبيق أشكال مختلفة من الحظر أو القيود المرتبطة بالحرب على سلوك الأطراف دون الحاجة إلى أي اتفاق خاص، مثل الاعتداءات على الأطفال والمستشفيات والمواقع الدينية وما إلى ذلك. كما أن مجموعة القوانين الدولية المتعلقة بقواعد الحرب وحقوق الإنسان والقانون الإنساني تنطبق -نظرياً على الأقل- على جميع أطراف النزاع. بالإضافة إلى آليات الرقابة هذه، يمكن لأطراف النزاع أن تطبق أشكال مختلفة ومحددة أخرى من القيود على الأعمال العدائية، سواء من جانب واحد أو بشكل مشترك. وقد يتم تطبيق هذه القيود على الأعمال العدائية على أساس المبادئ الإنسانية، مما قد يؤدي في الواقع إلى أشكال مختلفة من "وقف إطلاق النار لأسباب إنسانية" على وجه التحديد، الأمر الذي يشتمل على مجموعة متنوعة من التدابير التقييدية، على سبيل المثال "مناطق حظر إطلاق نار" حول مستشفى ما. وقد تشكل هذه القيود بدايات لعمليات وقف إطلاق نار طويلة الأمد. لا توجد عادة اتفاقيات رسمية مطبقة، كما لا يتم التحقيق من الالتزام بهذه القيود.

- يكون وقف الأعمال العدائية مؤقتاً ويشكل نسخة تم تمهيدها لهدنة ساحة المعركة ولكنها لا تشمل، عادة، فض الاشتباك بين القوات، وكذلك لا يرافقه أي آليات مراقبة. إن وقف الأعمال العدائية غالباً ما يكون الخطوة الحقيقية -المؤقتة- لكن الأولى باتجاه وقف إطلاق النار. يتم الإعلان عنه لفترة محددة باتفاق الأطراف، وهو يستهدف عادة تهيئة حيز وفرصة لوضع عملية وقف فعلي لإطلاق النار والاتفاق عليها.

- وقف إطلاق النار هو اتفاق رسمي بين الأطراف، يسري هذا الاتفاق لفترة محددة، ويهدف إلى فك الاشتباك بين القوات والتأسيس لاتفاق وقف أعمال عدائية يمكن التحقق منه. إن "وقف إطلاق النار المناسب" الذي يضم هذه العناصر الأساسية هو ما تحتاجه عملية السلام لوقف القتال في واقع الأمر. وبالتالي، يجب تفعيل وقف إطلاق النار، وهذا أمر يتطلب عادة شكلاً من أشكال فك الاشتباك وإعادة نشر القوات. ولا بد أيضاً من التحقق من هذا الأمر، وفي هذا الصدد قد يكون بوسعنا أن نهيب بالأطراف الثلاثة أن تلعب دور "الحكم" المحايد.

- لا يعتبر الاستسلام أو الهزيمة عادةً وقفاً لإطلاق النار، بل في الحقيقة هو تماماً كما يبدو عليه. إن هزيمة أو استسلام طرف ما يؤدي إلى وقف الأعمال العدائية، وتتطلب عمليات الاستسلام بحد ذاتها إدارة واتفاق. وينبغي في هذا النوع من وقف إطلاق النار تطبيق مسائل السلوك الآمن ونزع السلاح ومعاملة أسرى الحرب وتطبيق القانون الدولي وقواعد الاشتباك المتعلقة بحقوق السجناء.

٣.٣.٢. المتطلبات الأساسية لاتفاقية وقف إطلاق النار

يجب أن تتضمن اتفاقية وقف إطلاق النار ما يلي:

- **المبادئ والتطلعات:** المبادئ التوجيهية والتطلعات الأوسع التي تضع إطاراً لعملية الترتيبات الأمنية ضمن عملية السلام الأوسع نطاقاً.
- **المصطلحات والأهداف:** تعريفات ولغة واضحة ، وإطار متماسك من الأهداف.
- **الأطراف والجهات الخارجية:** تعريف الأطراف، بما في ذلك دور الأطراف الثالثة.
- **التنظيم:** الإطار التنظيمي والتنفيذي لوقف إطلاق النار والالتزامات المتتمة على الأطراف (بما في ذلك الأطراف الثالثة).
- **الإفصاح عن المعلومات:** لابد أن يتضمن اتفاق وقف إطلاق النار فقرات خاصة بالكشف التدريجي عن المعلومات من قبل الأطراف عن تشكيل المعركة. ويصف تشكيل المعركة كيفية الاستعداد في القوات المسلحة. من الواضح أن الأطراف لا ترغب في الكشف عن تفاصيل موضوعية بشأن تشكيل معركة عند البدء بالعملية، ولكن من الضروري مع مرور الوقت أن تقوم بذلك. وهذا الكشف شرط وانعكاس لعملية بناء الثقة، وبالتالي يتم بصورة تدريجية.
- **الالتزامات:** أخيراً، لا بد أن تعمل اتفاقية وقف إطلاق النار على تحديد الالتزامات المحتملة للأطراف.

٣.٣.٢. الإطار المفاهيمي

يعد الإطار المفاهيمي الوصف الجوهرى لوقف إطلاق النار، ويحدد العناصر المحددة والعلاقة بين مختلف الآليات والأدوات التي تشكل محتوى وقف إطلاق النار. إن الإطار المفاهيمي، في جوهره، هو الفكرة الأساسية لوقف إطلاق النار، وينبغي أن يكون ملائماً لطبيعة النزاع وأهداف وقف إطلاق النار. سيحدد الإطار المفاهيمي العناصر التي يتم اختبارها من الفئات الأربع التالية من أدوات وقف إطلاق النار وكيف تتناسب مع بعضها البعض:

١. آليات الحظر والمراقبة

قد تكون آليات الحظر والمراقبة المناسبة، حسب الإطار المفاهيمي الشامل، كما يلي:

- مناطق منزوعة السلاح.
- مناطق الاستبعادات (ZOE)، التي يتم استبعاد طرف أو أطراف منها.
- مناطق الحدود (ZOL)، حيث تطبق القيود على أعداد القوات والتسلح.
- مناطق خطوط التحكم (AOC / LOC)، والتي يتم فيها تعيين مناطق سيطرة، حيث تقع فيها المسؤولية على أطراف معينة، ويتم ترسيم خطوط الحدود.
- المناطق العازلة، حيث يتم فصل الأطراف.
- مناطق أو ممرات المساعدة الإنسانية، التي تُطبق تدابير محددة على القوات المسلحة.
- فض الاشتباك وإعادة الانتشار، باستخدام العديد من الأدوات المذكورة أعلاه.
- تجميع القوات العسكرية، كشكل من أشكال إعادة الانتشار.

يمكن الجمع بين آليات الحظر والمراقبة.

٢. لحد من التهديدات المتبادلة

تمثل آليات الحظر والمراقبة الموضحة أعلاه هي الأدوات الرئيسية لفصل القوات ووقف القتال. إن أدوات الحد من التهديدات المتبادلة هي تدابير أخرى مستمرة لتوطيد آليات الحظر والسيطرة. ويشير الإطار المفاهيمي بخيارات الحد من التهديدات المتبادلة. وقد تشمل آليات الحد من التهديدات المتبادلة مناطق حظر الطيران وإغلاق القواعد الجوية وقيداً مفروضة على نشر واستخدام نظم الأسلحة الثقيلة وكذلك على حركة القوات وإعادة الإمداد والتدريب وإجراءات الإنذار والتحقق المسبق.

٣. دور الطرف الثالث

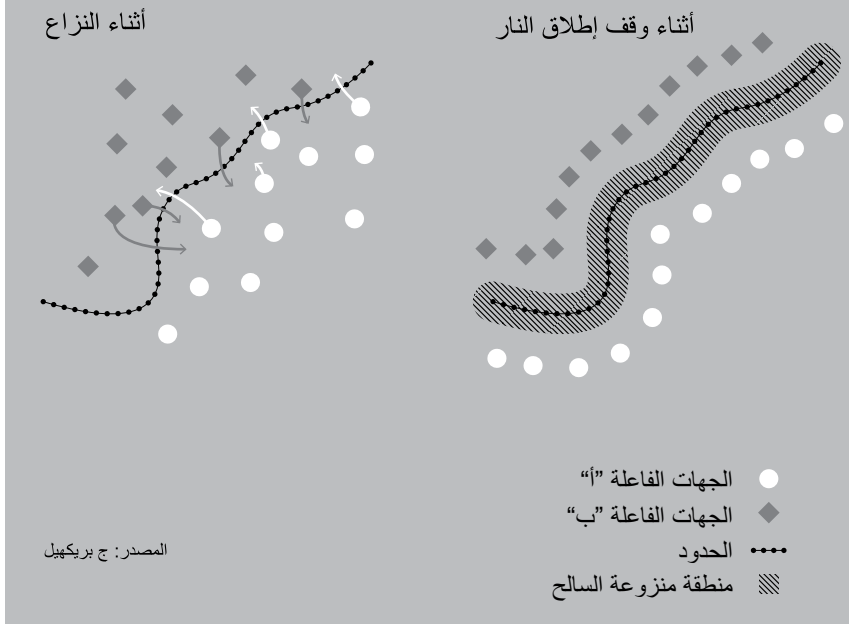
إن تحديد دور الأطراف الثالثة أمر في غاية الأهمية، لا سيما فيما يتعلق بالضمانات الأمنية المحتملة. وتشمل الأدوار المحتملة للأطراف الثالثة - والمستمدة من الإطار المفاهيمي - رئاسة منظمات التحقق والمراقبة و/أو وقف إطلاق النار، وتدريب فرق المراقبة، والمشاركة في عملية الرصد، وتقديم الدعم الاستشاري التقني للأطراف والإعداد للمرحلة القادمة، فضلاً عن الحماية و/أو العمل العسكري.

٤. نظم إدارة الأمن المشتركة

قد يكون من المناسب وضع نظم إدارة أمنية مؤقتة مختلفة لتحقيق الهدف الأساسي لوقف إطلاق النار. ويمكن أن تكون هذه بمثابة نظاماً مشتركاً لرصد وقف إطلاق النار، بما في ذلك دوريات مشتركة للتحقق من وقف إطلاق النار وإدارة الأمانة مؤقتة تتضمن التنسيق والاتصالات وإدارة أمنية انتقالية مشتركة تستعد للمرحلة التالية - ما بعد وقف إطلاق النار -، وغير ذلك من تدابير بناء الثقة. بدون إطار مفاهيمي واضح، سيصعب تحديد الأدوات والآليات التي ينبغي استخدامها، لأن الأهداف التي تريد تحقيقها بوقف إطلاق النار غير واضحة تماماً.

تساعد الأمثلة الخمسة التالية، وهي أمثلة مبسطة للأطر المفاهيمية، على تقديم الفكرة بشكل أكثر وضوحاً:

السيناريو الأول: خطوط المراقبة والانسحاب

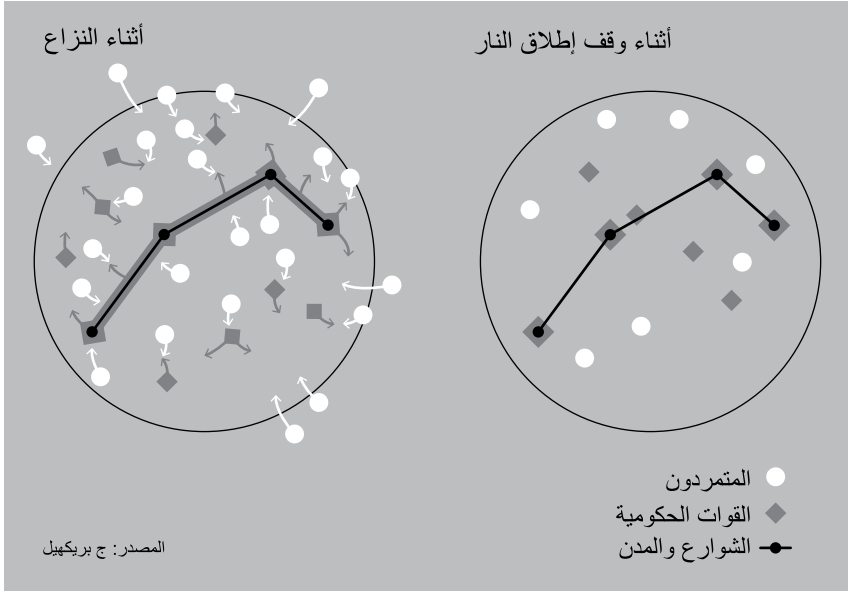


الشكل ٢: الإطار المفاهيمي بخطوط مراقبة (LoC)، المنطقة منزوعة السلاح (DMZ)، وانسحاب القوات.
الشكل في النص الأصلي

في السيناريو الأول، تعبر قوات البلد "ب" الحدود إلى داخل الدولة "أ"، لذلك يكون انسحاب هذه القوات إلى الحدود الأصلية من بين الاطر المفاهيمية المناسبة الممكنة لوقف إطلاق النار في هذه الحالة.

يستدعي هذا الإطار المفاهيمي خط مراقبة مع منطقة منزوعة السلاح (DMZ) على طول حدود البلدين. ويؤدي فض الاشتباك والفصل المادي الناجم عن ذلك إلى التقليل من مستوى التهديد. ويمكن أن يشمل دور الطرف الثالث رصد المنطقة المنزوعة السلاح. كما يجوز للأطراف أيضاً الاتفاق على القيام بدوريات مشتركة غير مسلحة في المنطقة المنزوعة السلاح كتدبير لإدارة أمنية مشتركة مؤقتة، ويعد وقف إطلاق النار بين إثيوبيا وإريتريا مثلاً على ذلك.

السيناريو الثاني: نقاط التجمع

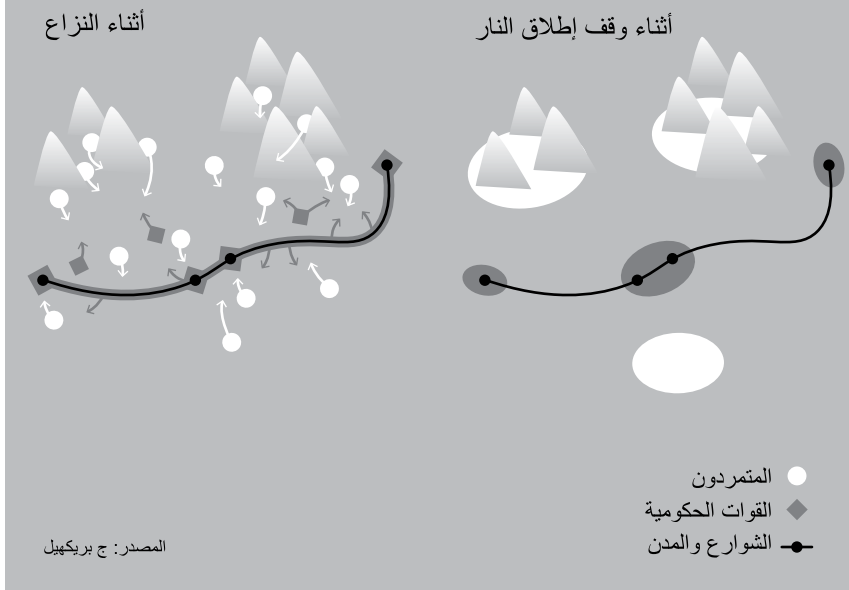


الشكل ٣: الإطار المفاهيمي مع نقاط التجمع. الشكل في النص الأصلي

في السيناريو الثاني، تقاتل القوات الحكومية المتمردين في جميع أنحاء البلاد. تبسط الحكومة سيطرتها على جميع البلدات بينما يحتفظ المتمردين ببعض المعازل في التلال. وفي هذا السيناريو، تجمع القوات يمكن أن يمثل الإطار المفاهيمي لوقف إطلاق النار، حيث تتجمع القوات الحكومية في الثكنات ويحصل المتمردين على نقاط تجمع في التلال.

تشمل آليات تنفيذ وقف إطلاق النار القائم على هذا الإطار المفاهيمي مناطق استبعاد القوات وفض الاشتباك فيما بينها. ومن خلال فض الاشتباك، يتم فصل القوات فعلياً، مما يقلل من خطر انتهاك وقف إطلاق النار. وستكون ضمانات الطرف الثالث بالغة الأهمية في هذا السياق لضمان عدم تعرض نقاط التجمع للمتمردين للقصف من قبل الحكومة. وبدون هذه الضمانات، من المرجح أن يرفض المتمردين القدوم إلى نقاط التجمع. ويمكن أن تتولى لجنة مشتركة مسؤولية نظام إدارة الأمن المشترك، ويعد سيناريو وقف إطلاق النار في زمبابوي هو أحد الأمثلة على ذلك. -انظر المربع رقم ٧ أدناه.

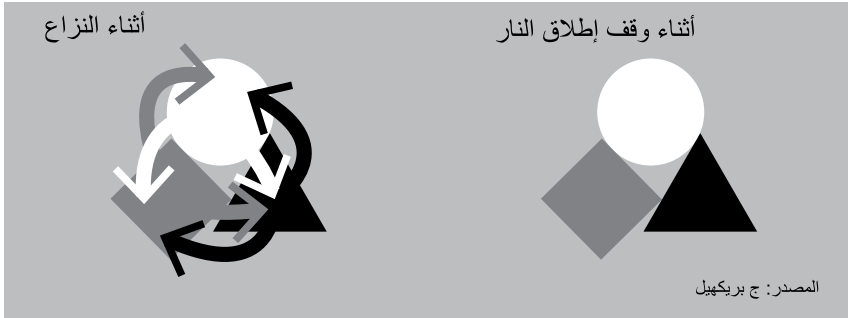
السيناريو الثالث: مناطق السيطرة بشكل "بيض الإوز" الشكل في النص الأصلي



الشكل ٤: الإطار المفاهيمي مع مناطق السيطرة (AoC)

يسيطر المتمردون بحكم الأمر الواقع على الإقليم في شمال البلاد. ويعالج أحد أشكال الأثر المفاهيمية لوقف إطلاق النار ممثلاً بمناطق السيطرة هذا الوضع بالذات، وذلك لأنه يعكس واقع السيطرة العسكرية على أرض الواقع، إلا أن الحكومة قد تتردد في قبول مثل هذا الإطار لوقف إطلاق النار، لأنه غالباً ما يُنظر إلى الاعتراف بسيطرة المتمردين على أنه تنازل سياسي. تشكل مناطق السيطرة الآليات التي تدعم تنفيذ وقف إطلاق النار هذا، ويرافقها مسؤوليات الحفاظ على وقف إطلاق النار وفض الاشتباك في شكل فصل مادي. ويمكن أن تشمل العناصر الأخرى ممراً إنسانياً أو منح طرف ثالث مهمة الرصد وتشكيل لجنة مشتركة للإدارة الأمنية المؤقتة على طول خط الفصل. ويعتبر وقف إطلاق النار في جبال النوبة لعام ٢٠٠٢ مثالاً على ذلك.

”السيناريو الرابع: ”العودة إلى المنزل“



الشكل رقم ٥: الإطار المفاهيمي ”العودة إلى المنزل“ الشكل في النص الأصلي

تنطوي ديناميكيات الصراع، في السيناريو الرابع، على التعدي إلى الأراضي التي يسيطر عليها عادةً جماعة أخرى. وعلى هذا فإن الإطار المفاهيمي لوقف إطلاق النار هو ”العودة إلى المنزل“، أي بمعنى الانسحاب إلى مناطق السيطرة الأصلية. ويعد وقف إطلاق النار في لبنان عام ١٩٨٩، أي اتفاق الطائف، مثال على ذلك.

”السيناريو الخامس: ”افعلها بنفسك“

لا يمكن تصوير بعض الأطر المفاهيمية بسهولة على شكل رسم بياني. أحد الأمثلة على ذلك حالة أرض الصومال في أوائل التسعينات، عندما كانت هناك سلطة مركزية منهارة وضعيفة وعدة جماعات مسلحة من الميليشيات المسلحة ترافقت مع انتشار هائل للأسلحة ونزاع عشائري مستمر يشمل اشتباكات مسلحة. وكان السؤال الرئيسي الذي شكل الإطار المفاهيمي ”من سينزع سلاح من؟“. وينص الإطار رقم ٥ على اتفاق أرض الصومال. وقامت اللجنة الوطنية للتسريح بتنسيق مركزي؛ فكان نزع السلاح طوعاً وشاملاً، بمعنى مفتوح لجميع المجموعات، وتم تنفيذه محلياً، أي أن كل قبيلة تنفذ نزع السلاح داخل عشائرها. بوسعنا أن نشير إلى هذا باعتباره إطار مفاهيمي ”افعلها بنفسك“، باستخدام أنظمة الإدارة والتنظيم العشائرية القائمة.

وهذه السيناريوهات الخمسة مبسطة أكثر مما ينبغي. وتم تقديمها لتوضيح كيف يتم توجيه الفكرة الأساسية للإطار المفاهيمي للقرار بشأن عناصر وقف إطلاق النار التي يجري اختيارها وكيف يمكن التنسيق فيما بينها. أما في الواقع فالأمور غالباً ما تكون أكثر تعقيداً. يقدم المربع رقم ٧ أمثلة على الأطر المفاهيمية من حالات واقعية:

الإطار المفاهيمي لزيمبابوي

اتفاقية لانكستر هاوس لوقف إطلاق النار - عملية وقف إطلاق النار، فض الاشتباك وتجميع القوات.

بحلول أواخر عام ١٩٧٩، كانت الحرب في روديسيا (زيمبابوي) قد تصاعدت إلى درجة كان فيها وجود العصابات والهجمات يغطيان البلد بأكمله تقريباً، بما في ذلك الهجمات في العاصمة السابقة ساليسبري. أنشأت قوات العصابات مناطق محررة وشبه محررة داخل البلد. كانت القوات الروديسية لا تزال قادرة على شن هجمات بقوة، بما في ذلك هجمات في البلدان المجاورة، لكنها خسرت السيطرة على الأراضي.

وقد شكل المقاتلون المسلمون في البلاد كلاً من جيش التحرير الوطني الأفريقي (ZANLA)^{١٥} والجيش الشعبي الثوري الأفريقي الزيمبابوي (ZPRA)^{١٦}، إضافة إلى الجيش الروديسي نفسه وجماعتين على الأقل من الميليشيات الموالية للحكومة. تصاعدت الأعمال القتالية وانتشرت القوات المقاتلة في جميع أنحاء البلد، بل وامتدت إلى في الدول المجاورة.

وقد استندت اتفاقية وقف إطلاق النار - التي وقعها الزعماء السياسيون لهذه القوات في لانكستر هاوس بلندن في ديسمبر ١٩٧٩ - إلى مفهوم وقف إطلاق النار، الذي حاول معالجة مسألة تعدد الجبهات والقوات العسكرية على الأرض.

لم تعترف الاتفاقية بالأراضي المحررة التي تسيطر عليها قوات العصابات ولم تنشئ مناطق سيطرة، أو تجمد القوات في موقعها، أو تنشئ مناطق عازلة. بل كانت تقوم على وقف كامل لإطلاق النار، ثم تبعه فض الاشتباك وإعادة نشر جميع القوات العسكرية في نقاط تجمع محددة. وكان مطلوباً من القوات الروديسية وميليشيا العملاء التابعة لها إعادة الانتشار إلى ثكناتها، ولا سيما في البلدات الكبيرة، بينما كان مطلوباً من قوات العصابات إعادة الانتشار إلى نقاط التجمع المنشأة حديثاً، والتي تقع في المناطق الريفية.

وقد كان كل طرف مسئولاً عن تنفيذ عملية إعادة الانتشار الخاصة به. تم نقل السلطة السياسية على جميع القوات العسكرية في البلد من حكومة روديسيا وقيادة حركة التحرير إلى حاكم

١٥ - كان جيش زيمبابوي للتحرير الوطني الأفريقي (ZANLA) هو الجناح العسكري للاتحاد الوطني

الإفريقي في زيمبابوي.

١٦ - الجيش الثوري الشعبي في زيمبابوي (ZPRA)، وهو الجناح المسلح لاتحاد الشعب الإفريقي في زيمبابوي (ZAPU).

بريطاني تم تنصيبه حديثاً. ومن ثم أعلنت أن جميع القوات العسكرية هي قوات قانونية وشرعية تحت إشراف وسلطة بريطانيين.

وقد قام الكومنولث بنشر فرق التحقق والرصد، والتي تعمل تحت سلطة وإشراف الحاكم البريطاني.

٤.٣.٢. إدارة وقف إطلاق النار

يتعين على الأطراف الاتفاق على كيفية إدارة وقف إطلاق النار ودور الطرف الثالث، إن وجد، وذلك استناداً إلى مفهوم وقف إطلاق النار وظروفه. وفي معظم الحالات، وبالتأكيد فيما يتعلق بأفضل الممارسات، من المهم أن يوافق الطرفان على نظام مشترك لإدارة وقف إطلاق النار تتعاون فيه جميع الأطراف المسلحة في إدارة وقف إطلاق النار الخاص بها. وبالمثل، ينبغي أن يكون التحقق من وقف إطلاق النار ورصده مسعاً مشتركاً من قبل الطرفين. وكذلك ينبغي اتباع نهج مماثل - غالباً ما يكون تحقيقه أكثر صعوبة - فيما يخص بإدارة الأمن المؤقت أثناء وقف إطلاق النار. ويقاوم غالباً الحزب الأقوى - الذي يحكم عادة - هذا النهج، مدعياً أنه باعتباره الحكومة الرسمية لابد أن يكون وحده مسؤولاً عن الأمن المؤقت. وهذه مسألة مثيرة للجدل عادةً ويتعين التفاوض بشأنها، ولكن من المرجح أن يتم تحديد ترتيب واقعي من خلال الاعتراف بالقدرات العسكرية والأمنية الفعلية على الأرض.

الإدارة المشتركة لوقف إطلاق النار والأمن

وتتكون الشروط الأساسية التي يتعين على الطرفين تصميمها والتوافق عليها، من أجل تنفيذ وقف إطلاق النار من:

- نظام إدارة (قيادة) وقف إطلاق النار: ويتولى هذا النظام عملية الإشراف والتنسيق وتقديم وقف إطلاق النار المتفق عليه، وتتبع هذه الإدارة عادةً إلى الهيكل الإشرافي السياسي الأرفع مستوى. وقد يكون ذلك قيادة موحدة أو نظاماً للاتصال بالقيادة.
- منظومة مشتركة لمراقبة وقف إطلاق النار: تقوم هذه المنظومة بالتحقق من وقف إطلاق النار ومراقبته، وتقدم التقارير في حال تحقق الالتزام أو حدوث الانتهاكات، وعادة ما تقدم تقاريرها إلى الإدارة العليا لوقف إطلاق النار.
- نظام إدارة الأمن المؤقت: ويفضل أن يكون هذا النظام ذو ملكية مشتركة، أو على الأقل أن يتم التنسيق مع الآليات المناسبة المتفق عليها لإجراء العمليات الأمنية الاعتيادية (الشرطة، مراقبة الحدود وما إلى ذلك) أثناء وقف إطلاق النار.

دور الأطراف الثالثة

عند إنشاء هذه الهياكل، يجب أن يحدد كلاً من طرفا الاتفاق والطرف الثالث بوضوح الدور الذي سيلعبه الأخير. ويمكن أن يشمل دور الأطراف الثالثة ما يلي:

- توفير الضمانات الأمنية المتفق عليها.
- توفير رئيس محايد لمنظومات وقف إطلاق النار ومنظومات التحقيق.
- تقديم التدريبات لفرق المراقبة.
- توفير مستشارين لديهم خبرة.

- المشاركة بشكل مباشر في التحقق والمراقبة. يُطلق على هذا النهج عادةً اسم "ثلاثة في سيارة الجيب"، أي مراقب واحد محايد، وممثلين عن الطرفين المتحاربين في كل فريق.

٥.٣.٢. المبادئ الرئيسية لوقف إطلاق النار

- من المهم أن يتم وضع عدد من المبادئ الأساسية - التي يستند لها جميع اتفاقات وقف إطلاق النار - بعين الاعتبار عند وضع الإطار المفاهيمي لوقف إطلاق النار، والعمل على تصميم نظم الإدارة وتحديد أدوار الأطراف الثالثة ووظائفها وتطبيق هذه الأدوات والآليات:
- لا بد من تعزيز شعور الأطراف بملكيتهم لوقف إطلاق النار وبذل كل الجهود لتعزيز ملكية كل طرف ومسؤوليته عن وقف إطلاق النار.
- يتم وقف إطلاق النار بين المتحاربين وبالتالي فإن "عدوي هو أيضاً شريكي في المفاوضات".
- لا بد من تصميم وقف إطلاق النار بحيث يحقق الأهداف القصيرة والمتوسطة والطويلة المدى، و يضمن استراتيجية الانتقال الأمني الأوسع نطاقاً.
- يجب أن يتبع شكل الاتفاق الوظيفة المناطة به.
- لا بد من تصميم اتفاقيات وقف إطلاق النار بحيث تتمكن من الصمود رغم انتهاكها، ولا بد من وضع الآليات اللازمة لإعادة ترسيخ الالتزام.

٤.٣. المرحلة الثانية - الإدارة الأمنية المؤقتة و المشتركة

لاحظت من خلال تجربتي أن هذه المرحلة المركزية والانتقالية هي المرحلة الرئيسية في عمليات الانتقال الأمني، وتمثل كذلك المرحلة التي كثيراً ما يتم إهمالها. إن هذه المرحلة هي الجسر بين الحرب والسلام المستدام، حيث يلزم استخدام أداتي الوقت والاستثمار لتعزيز عملية الانتقال الأمني.

كثيراً ما يتم ممارسة الضغوطات على الأطراف وفريق الوساطة من قبل المانحين من أجل تخطي هذه المرحلة، وبالتالي تخطي العملية الانتقالية للوصول مباشرة إلى الوضع النهائي للقوات. ومع ذلك، فإذا لم تتعامل بفعالية و بطريقة مدروسة واستراتيجية مع هذه المرحلة الانتقالية الهامة، فإن ما يتم طلبه في الواقع من الطرفين هو القفز من وقف إطلاق النار إلى الوضع النهائي للقوات. لا شك أن أحد الأطراف، وهو عادة الطرف الضعيف، سيعتبر ذلك استسلاماً. فالعديد من عمليات السلام تنهار لأن الأطراف التي واجهت الاتفاق الشامل النهائي مباشرة بعد الموافقة على وقف إطلاق النار تواجه في الواقع النهاية الخاسرة لعملية انتقالية مبتورة.

تحتاج الأطراف التي كانت في حالة حرب إلى وقت ومساحة للتعامل فيما بينها ومعالجة تحديات هذا العمل سوياً. وتوفر المرحلة الانتقالية المشتركة لإدارة الأمن الوقت والمساحة اللازمة لعملية بناء الثقة هذه، والتي تتطلب أيضاً قدرات جديدة. ينبغي أن يكون بناء القدرات عنصراً رئيسياً في مرحلة إدارة الأمن الانتقالية، ولا سيما تقديم المساعدة التقنية إلى الأطراف الأضعف لتمكينها من تنمية قدراتها في المستقبل.

وينبغي أن يبحث الوسطاء عن آليات تتيح للطرفين فرصاً لتطوير قدرات جديدة وإدارة العمليات بصورة مشتركة، وذلك على الرغم من تاريخ الصراع المشترك.

١.٤.٢. إدارة وقف إطلاق النار

يتعين إدارة وقف إطلاق النار عندما يتم التوقيع عليه، وينبغي أن يشترك أطراف الصراع في ذلك. وعلى أساس شروط اتفاق وقف إطلاق النار، يتعين على الطرفين أن ينشأ جسماً لإدارته، وكثيراً ما يكون طرف ثالث هو الرئيس المحايد لهكذا جسم. وعادةً ما تندرج هذه المنظمة تحت إشراف هيئة رفيعة المستوى، تتولى مسؤولية العملية السياسية الشاملة وتشرف على عملية السلام برمتها.

تتطلب إدارة وقف إطلاق النار بفعالية تخطيطاً جيداً وقدرة مؤسسية جيدة. وقد يلزم توفير التدريب لتمكين الأطراف من تحقيق هذه القدرات، التي كثيراً ما يدعمها مستشارون وخبراء خارجيون. ويمكن أن يكون الاستثمار في القدرة المؤسسية اللازمة لدعم إدارة وقف إطلاق النار عاملاً حاسماً في نجاح عملية وقف إطلاق النار. إلا أنه كثيراً ما يتم إهمالها.

ويحتاج تنفيذ وقف إطلاق النار إلى التزاماً تدريجياً ومخططاً له. إذا كان الأمر يتعلق بفض الاشتباك بين القوات، فإن هذا سوف يشمل تحركات القوات ونقل الإمدادات وإعادة نشر الأسلحة. هذا كله ينبغي أن يتم التخطيط له والاتفاق عليه، لذا من المهم توفر القدرة التخطيطية والأساس للاتفاق على مثل هذه الإجراءات بين الطرفين. سيرغب الطرف "ب" في معرفة وقت قيام الطرف "أ" بذلك، وربما يرغب في التواجد هناك والملاحظة. مما يتطلب إجراءات متفق عليها، وهذا جزء من إدارة وقف إطلاق النار. تتطلب عادةً مهمة التحقق والمراقبة الأساسية - في إطار الجسم المنوط بإدارة وقف إطلاق النار - قدرات تنظيمية خاصة. ويعد التزام الأطراف بمسؤولياتهم أهم عنصر للمراقبة.

عندما يتعلق الأمر بوجود طرف ثالث، نستخدم "مفهوم ثلاثة في سيارة جيب"، أي أنه لدينا الطرف "أ"، والطرف "ب"، والطرف الثالث المحايد. أما في الصومال قد يكون المبدأ "٢٦ في سيارة جيب"، لأن هناك العديد من الفصائل، والفكرة الأساسية تتمثل في أن جميع القوات المشاركة في وقف إطلاق النار يجب أن يتم تمثيلها في منظمات التحقق والمراقبة وكذلك في العمليات. ويضمن هذا النهج اتخاذ خطوة هامة نحو مساعدة الأطراف على تحمل مسؤولية وقف إطلاق النار الخاص بهم. عندما يتم تدريب فرق المراقبة، يتم كذلك تدريب مراقب محايد ونزيه لتشجيع الأطراف على تحمل المسؤولية الكاملة، وبالتالي فإننا نجري تحقيقاً مشتركاً ونتوصل إلى اتفاق بشأن مهمة التحقق والمراقبة.

تكون غالباً عمليات بعثات التحقق والمراقبة نفسها عمليات تابعة للأمم المتحدة، تتسم بأنها دولية وذات تكلفة عالية ولديها رؤية واضحة. في رأيي، تميل هذه الأنواع من العمليات حتمًا إلى تقويض سيطرة الجهات المحلية. مما يستلزم بذل جهود خاصة في مثل هذه الظروف لضمان عدم إرهاق الأطراف، وبالتالي تقويضها. قدمت بعثة التحقق في جبال النوبة السودانية نهجاً بديلاً يستند فيه التحقق والمراقبة بالكامل تقريباً على القدرات والمسؤوليات المحلية المشتركة للأطراف المسلحة، ويقوم فيه الأعضاء الدوليون في الفرق دوراً رئيسياً وداعماً متواضعاً. كان هذا النموذج ناجحاً جداً وغير مكلف.

يتمحور دور التحقق والمراقبة حول إمكانية الإبلاغ عما إذا كان يجري تنفيذ الاتفاق، مع ضمان تقديم تقرير عنه من خلال هيكل تنظيمي مشترك. كذلك يتعلق الأمر بالأطراف التي تتحمل المسؤولية عند حدوث الانتهاكات، والتي تحدث بالفعل، ويجب معالجتها على أساس إجراء متفق عليه. والمبدأ العام يتمثل في أن يتعامل كل طرف مع انتهاكاته الخاصة على أساس المبادئ واللوائح المتفق عليها، ولكن ينبغي أن تدار هذه العملية بصورة مشتركة. وهذا النهج يتعلق حقاً بالأطراف التي بدأت بإدارة أمنها المشترك ومن خلال الاتفاق. وتصبح بهذه الطريقة إدارة وقف إطلاق النار آلية لبناء الثقة.

وتكون عادة ضمانات وقف إطلاق النار، بما في ذلك دور الأطراف الثالثة، مترابطة فيما بينها. وينبغي أن تتفق أطراف النزاع، بالتشاور مع الطرف الثالث، على ترتيبات وقف إطلاق النار والضمانات الأمنية. وفي هذه الظروف، يجب أن يكون الطرف الثالث ممثلاً في الجسم المستول عن إدارة وقف إطلاق النار.

٣.٤.٢. الإدارة الانتقالية للأمن

ينبغي التصدي للتحدي المتمثل في الحفاظ على توفير الأمن للسكان في المناطق المتضررة، بينما لا تزال القوات المسلحة تحت أشكال مختلفة من المعسكرات أو القيود، وذلك لضمان وقف فعال لإطلاق النار، وبالتالي يتعين على الأطراف الاتفاق على آلية مناسبة لإدارة الأمن المؤقت. من حيث المبدأ، فإن أفضل نهج هو بناء الثقة وتشجيع التعاون وتحمل المسؤولية المشتركة عن الأمن. وهذا ليس بالأمر الممكن دائماً. مهما كانت الحالة، يجب أن تناقش الأطراف الإدارة الانتقالية للأمن وأن تتفق عليها، وينبغي تشجيع الأطراف على اتباع نهج يتوقع الظروف المحتملة لاتفاق الوضع النهائي للقوات.

تشارك الأطراف- في المرحلة الثانية - في عملية انتقالية للحفاظ على أمن البلد. ونأمل أن يبدأوا التعاون، ليس فقط بشأن وقف إطلاق النار، بل أيضاً بخصوص الإدارة المشتركة للأمن. ويتفق الأطراف عادة على إنشاء نظام مؤقت لإدارة الأمن، والذي يطلق عليه غالباً اللجنة العسكرية المشتركة، ومجموعة من الهياكل الداعمة، والتي تمكن من تحقيق المشاركة في إدارة أمن البلاد. وينبغي لهذه العملية، إضافة لدورها الوظيفي المباشر في إدارة الأمن، أن تشجع وتمكّن المتحاربين من التحرك نحو شكل من أشكال العملية التفاوضية حول الوضع النهائي للقوات.

٣.٤.٣. الاستعدادات للوضع النهائي لمفاوضات القوات

قد يكون من الضروري في المرحلة الانتقالية معالجة مسألة إدارة الأمن الانتقالية. ويتطلب ذلك، في بعض الأحيان، إصلاح الإطار التشريعي. قد يتعين سن قوانين جديدة لجعل "الإرهابيين" السابقين جزءاً من قوة أمنية مؤقتة، وقد يتوجب إصدار أمر بالعفو. ويشكل الإطار القانوني أهمية بالغة لأن سيادة القانون تشكل جزءاً مهماً مما تقوم عليه العملية.

قد تحتاج أيضاً إلى برنامج إصلاح مؤقت أوسع نطاقاً. على سبيل المثال، فإذا كان الطرف (أ)، متهماً بانتهاكات حقوق الإنسان ضد الطرف (ب)، فقد تحتاج إلى معالجة ذلك، من أجل خلق الثقة،

والعمل معاً في القضايا الأمنية. قد يتطلب الأمر وضع برنامج إصلاحي مؤقت لمعالجة تحييد أو استبعاد أو احتواء أجزاء معينة من القوات المسلحة.

وتتضمن معالجة هذه الأنواع من القضايا في عملية الوساطة، أثناء المرحلة الانتقالية، الشروع في الإعداد للمرحلة الثالثة المتمثلة باتفاق الوضع النهائي للقوات. ويدير الأطراف وقف إطلاق النار والأمن المؤقت، ولكنهم بحاجة أيضاً إلى الإعداد للمفاوضات الأمنية النهائية. حيث سيتم طرح أسئلة من مثل "من سيكون القادة ومن سيتم تسريحهم". وهذه الأعمال التحضيرية هامة ويجب ألا تستثنى من جدول الأعمال (انظر المربع ٨).

وبمجرد أن تُجرى المفاوضات لبعض الوقت، وبعد أن يتم التفاوض على وقف إطلاق النار وإدارته بفعالية من قبل الأطراف؛ وكذلك إدارة نظام الأمن المؤقت، يتعين على الأطراف أن يبدؤوا التفاوض بشأن الاتفاق المتعلق بالوضع النهائي للقوات. وستكون هذه الإجراءات، بلا شك، معقدة ومثيرة للجدل، الأمر الذي سيتطلب من فريق الوساطة والأطراف الاستعدادات الدقيقة لمعالجة هذه المرحلة النهائية والتي لا رجعة فيها. وكون هذه هي المفاوضات النهائية، فهي لا شك أنها قضية حاسمة لجميع المعنيين. لا ينبغي ترك التحضير لهذا التمرين المهم للقادة المشغولين بالفعل بإدارة وقف إطلاق النار والأمن اليومي. في الحالة المثالية، ينبغي أن يتم معالجة هذا الأمر من خلال هيكل جديد يتم إنشاؤه من قبل الأطراف، ربما بدعم من المستشارين التقنيين أو بالتعاون مع الوسيط أو الوسطاء، الذين سيساعدون الأطراف على التفاوض بشأن الاتفاق الأمني النهائي والشامل.

يجب وضع الاتفاق على جدول أعمال المفاوضات، كما يتعين على الأطراف إعداد ما لديهم من بيانات ومقترحات للعملية. ويمكن للدعم التقني، بما في ذلك ورش العمل التدريبية ودعم المستشارين، أن يكون مفيداً جداً للأطراف في هذه العملية.

قد تتضمن الاستعدادات لمفاوضات الوضع النهائي من قبل الفرق التقنية وفرق المفاوضات الإجابة على ما يلي:

- ما هو نوع الإصلاح التشريعي المطلوب؟
- ما هو حجم الجيوش التي لدينا؟
- هل سيتم دمج الهياكل القيادية؟
- ما هي بنية الترتيب التي سيتم استخدامها لقوات العصابات، والتي تختلف هياكلها القيادية عن هياكل الجيش التقليدية؟
- هل سيتم دمجهم على مستوى الوحدة أم على مستوى الجندي الواحد؟
- هل ستكون لدينا قوات مسلحة إقليمية، أو جنود احتياط، أم أن الجميع سينضمون إلى جيش واحد؟
- هل سينضم بعض الجنود إلى الشرطة؟
- هل سيتم تسريح بعض الجنود؟
- هل سنقوم بتنفيذ برنامج نزع السلاح؟
- ما هي مهمة الجيش القادم؟

يبدو جلياً بأن قائمة الأسئلة هذه قد تطول أكثر. من وجهة نظري، يحتاج كل هذا إلى إعداد على المستوى التقني. ما الذي سيتم مناقشته، ومتى، وفي أي مرحلة؟ يجب على الأطراف أن تكون قادرة على الاستعداد لهذه المفاوضات، بدون أن يفرض عليهم شيء، كما يحتاجون أن تكون لديهم فكرة عن إطار عمل قطاع الأمن على المدى الطويل، والذي قد يكون الهدف منه إصلاح الهيئات التشريعية الأمنية أو الجيش أو الشرطة أو أجهزة الاستخبارات أو تقديم الإشراف المدني. ويلزم أن تجري هذه الأعمال التحضيرية في المرحلة الثانية من أجل الإعداد الفعال للمرحلة الثالثة.

تعد المرحلة الانتقالية المرحلة الرئيسية المهمة. وينهار خلالها في كثير من الأحيان وقف إطلاق النار وتعود الأطراف إلى القتال بسبب الاستعجال للتوصل إلى اتفاق بشأن الوضع النهائي للقوات. يتعين على المرء في المرحلة الانتقالية أن يدير عملية وقف إطلاق النار وأن يعد وأن "يمارس" إدارة أمنية مشتركة. وتكون غالباً هذه المرة الأولى التي يعمل فيها الطرفان معاً، وبالتالي فإنها تمثل فرصة فريدة لبناء الثقة والامكانيات. لذلك يبدو من الضروري أن تتحمل الأطراف المسؤولية، وأن يقدم لهم الطرف الثالث الدعم، دون أن يتحمل المسؤولية، أو أن يزعم المسؤولية الوطنية. وبالأحرى يجب أن يكون الهدف هو البدء في بناء المسؤولية الوطنية على أساس رؤية جديدة لما بعد النزاع، والتي بدأ الأطراف في استكشافها خلال المرحلة الانتقالية. وأخيراً، يتعين على المرء الاستعداد لاتفاقية الوضع النهائي للقوات.

المربع ٨

لجنة نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في شمال / جنوب السودان - دراسة حالة من اتهاق السلام الشامل للسودان

عكس التطور المبكر للجان نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في كل من شمال وجنوب السودان قلق كلا الطرفين المتفاوضين بشأن القضية الرئيسية المتمثلة في تقليص حجم القوات العسكرية، بالطبع مع اختلاف الدوافع والمصالح. عبّر الطرفان المتفاوضان، منذ المراحل الأولى من مفاوضات وقف إطلاق النار، عن اهتمامهما بمناقشة عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج مع مستشاريهما، وقاما بطلب مشورة الخبراء والحصول على التدريب الذي تم توفيره بدعم من المبعوث الخاص، الجنرال سومبيو. وكان المبعوث الخاص دوماً متقبلاً لفرص تعميق وتوسيع التزام الأطراف بالتفاوض وتحقيق التنفيذ الوشيك، ومن المؤكد أنه فهم أهمية العلاقة بين العمليتين. لذلك سمح بإجراء مفاوضات متوازية إلى حد ما حول إنشاء لجان نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج مبكراً، فضلاً عن التفاوض بشأن المراحل الأخيرة من عملية وقف إطلاق النار.

أسفر هذا عن سلسلة من الاجتماعات والدورات التدريبية المنفصلة بين الشمال والجنوب، والتي دعمها مستشارو الفريق سومبيو، مفترضين أساساً أنها اتفاق ناجح على عمليات التفاوض بشأن ترتيبات أمنية موازية، قبل إنشاء أي هياكل أو آليات إدارية مشتركة أخرى. وقد كان لدى الطرفين دوافع مختلفة. لا شك أنهم كانوا يحجمون بعضهم البعض، وهم يجمعون المعلومات الاستخباراتية، ويتولون تحديد المواقع بأنفسهم في مجالات رئيسية، وخاصة فيما يتعلق بالتمويل المتوقع من المانحين. بيد أن كلا منهما يواجه أيضاً تحديات تتعلق بحجم

وتكلفة القوات العسكرية لكل منهما. وهذا يمثل فرصة حقيقية لتعزيز الاهداف الاساسية للمرحلة الانتقالية المشتركة من عملية السلام، لا سيما لحمل الأطراف على البدء في العمل معاً في التصدي لتحديات السلام. حيث أكد المبعوث الخاص وفريقه بأنهم لن يسمح بضياح هذه الفرصة.

بعد السلسلة الأولى من الدورات التدريبية أحادية الطرف بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، اتفق الطرفان على عقد اجتماع مشترك بين الموظفين الأساسيين في هذا الأمر مع مستشارين من الخبراء، لوضع مقترحات أولية وتقديمها إلى فرق التفاوض بشأن الترتيبات الأمنية التقنية، في مقر سلطة الائتلاف المؤقتة في نيفاشا بكينيا. واندھش الجميع، عندما قدم الفريقان السودانيان لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج اقتراحاً مشتركاً لكبار مفاوضيهما- إستناداً إلى إطار سياسي واقعي ومدرّس يطالب قادتھما بالموافقة على الاتفاق المؤقت المشترك بين الطرفين على نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج.

يمثل هذا التطور أفضل سيناريو لما يأمل الوسطاء تحقيقه. وقد فتح المجال للبدء في التخطيط والإعداد لتنفيذ عمليات بناء السلام المتوقعة. علاوة على ذلك، فقد أتاح فرصة للأطراف للعمل معاً بشأن مسائل التنفيذ العملي بالتوازي مع عملية التفاوض. وأخيراً، قامت ببناء العلاقات والثقة بين الأطراف المتحاربة. وقد أحرزت اللجنة المشتركة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج تقدماً حقيقياً. وفي الوقت الذي كانت تجري فيه المفاوضات الأمنية الانتقالية الأساسية، كان لدى السودان بالفعل لجنة وطنية عاملة -ممولة- للتسريح، تضم كيانات -شمالي وجنوبي- يعملان معاً ويقدمان خططاً مشتركة ومقترحات للتمويل. وأتاح ذلك قدراً كبيراً ومفيداً من العمل الذي يتعين على الطرفين القيام به استعداداً لاتفاق الوضع النهائي للقوات. والأهم من ذلك أنه يقدم مثالاً للتعاون بين الخصوم، مما انعكس إيجاباً على عملية الوساطة الشاملة وعلى المفاوضات في لحظة حساسة ومهمة من العملية.

٥.٢. المرحلة الثالثة - اتفاقية الوضع النهائي للقوات

تعد إعادة هيكلة مؤسسات الحكم والقدرات الأمنية، والإطار التشريعي الذي يقوم عليها، الخطوة النهائية في هذه العملية الطويلة. ويتطلب الأمر عادة التفاوض على تشريعات أمنية جديدة والحكم وهياكل القيادة، فضلاً عن دمج بعض القوات وتسريح البعض الآخر. وبالإضافة إلى ذلك، قد يوافق الأطراف أيضاً على إنشاء منظمات جديدة محددة، مثل لجنة التسريح أو لجنة الحقائق والمصالحة.

ويحتاج التفاوض بشأن هذه المسائل، التي تشكل الحل الطويل الأجل للمسائل المتنازع عليها بين الأطراف في مجال الأمن، إلى جدول أعمال متفق عليه بين الأطراف وإلى قدر كبير من الإعداد التقني، كان ينبغي أن يبدأ خلال الفترة الانتقالية.

قد لا يتم حل جميع عمليات الإصلاح مباشرة في اتفاق الوضع النهائي للقوات. فالإصلاح ذاته عملية معقدة. وفي بعض الحالات، قد يتضمن اتفاق الوضع النهائي للقوات خطوات أولية مهمة، في حين

يتوقع عملية إصلاح لقطاع الأمن على المدى الطويل، يتم فيها الاتفاق على العناصر من حيث المبدأ العام، في إطار عملية مستمرة يتفق عليها الطرفان.

وتكمن غالباً الإصلاحات الأمنية الجوهرية في صميم مفاوضات الوضع النهائي الناجحة. وإذا استمر القائد ذاته بتولي السلطة دون تغيير النظام- الذي سمح بغياب الرقابة والحكم الفعال واحترام حقوق الإنسان- فإن ذات المشكلة ستكرر مرة أخرى. ولهذا السبب، فإن مفاوضات الترتيبات الأمنية لا بد أن تذهب إلى ما هو أبعد من مجرد وقف القتال. وتحتاج هذه المفاوضات إلى مساعدة الطرفين على إيجاد سلام مستدام، وهذا يعني أساساً معالجة الأسباب الجذرية للصراع ومظاهره. وهكذا يقع عادةً إصلاح قطاع الأمن وتمهيد حزمة من الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الأخرى ذات الصلة في قلب معظم مفاوضات الوضع النهائي.

يعد دمج المفاوضات الخاصة بمجموعة من عمليات الإصلاح، بما في ذلك التي تنطبق على قطاع الأمن، عملية معقدة. وعلاوة على ذلك، ينطوي عادة هذا على تنازلات كبيرة من كلا الطرفين. إن المفاوضات ليست نادرة في هذه المرحلة الأخيرة من المفاوضات، بل ولها تأثير على مدى نجاح عملية التنفيذ. يتطلب الحفاظ على الاتساق والمنطق المتأصل في مختلف عناصر اتفاق السلام الشامل، الذي يشكل اتفاق المركز النهائي للقوات جزءاً أساسياً منه، يتطلب ذلك من الوسيط أن يساعد الطرفين على الحفاظ على رؤية استراتيجية واسعة في معالجة التفاصيل. يمكن أن يكون الدعم التقني والاستشاري حاسماً في هذا الوقت.

1.5.2. دمج وإعادة هيكلة قوات الأمن

عادتاً ما تمثل، إعادة هيكلة نظم القيادة والإدارة للقطاع الأمني، بما في ذلك الاستخبارات، تحدياً خطيراً يطرح العديد من الأسئلة المتعلقة في كيفية الوساطة وجعل العملية مستدامة، من سيكون القادة الجدد وكيف سيتم اختيارهم بحيث تحافظ على ثقة جميع القوى التي لديها قيادة موحدة و يمكنهم الوثوق بها؟ إن التحديات التي تواجه دمج الهياكل القيادية كبيرة وتتطلب مفاوضات دقيقة. إن المشورة المقدمة من أولئك الذين قاموا بهذه العمليات من قبل قيمة ولا تقدر بثمن، ويمكنها أن تعيد تعريف ما قد يفهم ببساطة على أنه منافسة على السلطة أو المواقع.

يعد دمج القوى موضوعاً متكاملًا بحد نفسه، وتمثل حالة جنوب إفريقيا أحد هذه النماذج المفيدة حول كيفية القيام بذلك، ولكن هناك العديد من النماذج الأخرى، لا سيما في أمريكا الجنوبية. ومع ذلك، فإن كل أنواع المشاكل قابلة للحدوث. ولا يمتلك ضباط حرب العصابات عادةً شهادات تدريب، كما لا يحصلون على الدورات المناسبة لضباط الأركان، لذا غالباً ما يتم التمييز ضدّهم في هياكل الرتب أثناء عمليات الدمج. من الصعب تحقيق التوافق في الفوارق بين الجيوش التقليدية والعصابات. لذا، يحتاج الطرفان إلى تحديد آليات واضحة ومتفق عليها لمعالجة هذه العمليات. إن دور المستشارين التقنيين ذوي الخبرة السابقة في دمج القوات والوكالات العسكرية والأمنية غاية في الأهمية في توفير نماذج وأطر واقعية، والتي يمكن للأطراف تقييمها وتكييفها مع ظروفهم الخاصة.

٣.٥.٢. إعادة هيكلة وإدارة الأمن والإطار التشريعي

تترتب على ذلك كله الحاجة إلى إعادة هيكلة الأطر التشريعية والإدارية التي تشرف على قطاع الأمن. إن هناك رابطاً وثيقاً بين هذا الجانب من الوساطة والمفاوضات حول الإصلاح السياسي، وبالتالي من المحتمل أن تحتل تلك القضايا جانباً من المفاوضات.

ومع ذلك، ينبغي أن تكون هذه الترتيبات وثيقة الصلة بالوساطة في الترتيبات الامنية، ويجب أن تحظى على الاقل باهتمام تقني من فرق التفاوض العسكرية/الامنية.

تتصل غالباً المسائل التي يتعين معالجتها بالمراقبة المدنية لقطاع الأمن وبسيادة القانون والعدالة وبإنشاء - أو إعادة إنشاء - عمليات سياسية فعالة في مجال السلام في قطاع الأمن.

٣.٥.٢. نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج

تخلق معظم النزاعات العسكرية ظروفاً يزداد فيها حجم القوات المسلحة الوطنية ووكالاتها زيادة هائلة؛ تنتشر فيها الأسلحة - حتى بين السكان المدنيين -، وتتكون قوات معارضة مسلحة. من المرجح أن تكون هناك حاجة لنزع سلاح المتمردين والمدنيين على حد سواء، وتسريح أو تقليص القوات الوطنية وقوات المتمردين. كما يفرض المنطق تقديم الدعم لإعادة إدماج القوات المُسرَّحة.

أصبحت برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج نموذجاً ناجحاً للغاية خلال عمليات التعافي بعد انتهاء النزاعات في العقود الماضية. كما اجتذبت هذه البرامج مبالغ ضخمة من الجهات المانحة، وتم تكرار تنفيذها في كل بيئة من بيئات ما بعد النزاع تقريباً. وبالنظر إلى الوراء، ربما نكون قادرين أخيراً على توجيه انتقادات أكثر حدة لهذه التدخلات. على حد تعبير جولييان توماس هوتينجر: ”هل حقاً استطاعوا أن يقدموا استفادة أكثر مما قدموا أضراراً؟“

من الصعب تقييم تأثير برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج. حتى أن كبرى الوكالات الدولية، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة، والتي تنفذ برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج تعمل دون مؤشرات متفق عليها أو مؤشرات فعالة لرصد تدخلاتها الضخمة والمكلفة. وبدلاً من ذلك، ينحصر كل ما لديهم بديل ميداني من مئات الصفحات لمعايير نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، وهو مؤشر يحد ذاته على مدى تعقيد هذا الجانب من التعافي ما بعد النزاع.

ويعد هدف هذه البرامج من بين المسائل الحرجة التي تواجه تدخل نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، أو لربما القضية الاستراتيجية الرئيسية. ويبقى السؤال ما إذا كان البرنامج يستهدف معالجة الأهداف الأمنية أو عمليات التعافي الأوسع ما بعد النزاع. أو بشكل أوضح، هل يتوقع من برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج أن يعالج المشاكل التي يواجهها الجنود المسرحون أو المجتمعات التي سيندمجون فيها؟ من هم المستفيدون الرئيسيون؟ الجنود أم المجتمعات؟. يتم التلاعب بهذا السؤال الرئيسي كثيراً. من المتوقع أن يكون للبرنامج تأثيراً تلقائياً وإيجابياً على كل من الجنود والمجتمعات، ولكن

في كثير من الأحيان قد تكون هناك عواقب غير مقصودة قد تخلف تأثيراً سلبياً كبيراً على النطاق الشامل لعمليات التعافي في مرحلة ما بعد النزاع.

وتم كثيراً نشر برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج كطرق بسيطة قائمة على الحوافز "لشراء" المحاربين الأضعف. والمشكلة في هذا النهج هي الاستدامة. إلى متى يمكن أن يدوم الحافز، وما مدى فعاليته في تزويد مقاتل متمرد بديل واقعي؟ حيث يتم غالباً تصميم برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج بشكل يهدف إلى خلق مشاريع وفرص عمل للمقاتلين السابقين في المنطقة التي تعمل بها هذه البرامج. يميل هذا النهج إلى تقويض تعافي المجتمع، بل ويخلق مشاكل إضافية تتعلق بالاستحقاقات ويغذي التوتر بين الجنود الذين يجري تسريحهم ومجتمعاتهم.

وتعد برامج نزع السلاح، ولا سيما تلك القائمة على خطط "إعادة شراء الأسلحة"، ذات إشكالية أكبر. وقد ثبت أن وضع قيمة نقدية جديدة أو قائمة على تقديم الحوافز على الأسلحة يزيد عدد الأسلحة المتداولة بدلاً من أن يخفف منها، ويخلق المزيد من المشاكل الأمنية.

وتمثل مرحلة نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج مشكلة رئيسية أخرى، ولا تنفذ غالباً كما هو مخطط لها بسبب ارتفاع التكلفة، وبسبب ما تخلقه من التوترات داخل المجتمعات. وي طرح برنامج إعادة الإدماج أيضاً قضية أولئك الذين يستفيدون بشكل واضح منه. إن استبعاد الفئات الغير مسلحة في المجتمع خارج دائرة ما يعتبر غالباً التمويل الأكبر المقدم لدعم ما بعد التعافي، يعد سبباً إضافياً لخلق توترات جديدة. ويتعرض النساء بشكل خاص للتمييز في هذه البرامج، وبالذات اللواتي لعبن دوراً رئيسياً في دعم رجالهن أثناء الحرب وفي تنفيذ إعادة الإدماج (للجنود الجرحى والمتضررين من الناحية النفسية) أثناء الحرب، وذلك لصالح إنشاء مراكز تدريب للذكور فقط لمساعدتهم في عملية التسريح. وتضفي القضايا المتعلقة بالظروف الخاصة للمقاتلات (وشبكات الدعم)، وكذلك تلك المتعلقة بالأطفال الجنود، المزيد من التعقيد على الأمر. وأخيراً، يمكن للمرء أن يذكر إلى جانب ذلك أيضاً المشاكل النفسية والاجتماعية المهمة للجنود الذين يجري دمجهم في المجتمعات، وخاصة الجنود الأطفال. (يتم إبراز مقارنة بديلة في المربع ٩).

ولا تتم مناقشة تفاصيل برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج إلا نادراً أثناء عملية مفاوضات الترتيبات الأمنية. في أحسن الأحوال، يتفق الطرفان على وضع البرنامج وإدراج بند واحد يخصه في اتفاقهما. الأمر الذي أعتقد بأن غيابه يعد خطأ كبيراً في معظم اتفاقيات الوضع النهائي، وذلك بالنظر إلى التكاليف والنتائج الهائلة لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج.

وتتحمل الوكالات الخارجية التي تنفذ برامج نزع السلاح الجزء الأكبر من مسؤولية هذا الخطأ، وتقوم بذلك عند إقصاء هذه البرامج من عملية الوساطة للترتيبات الأمنية الشاملة، أي حيث تنتمي حقاً. علاوة على ذلك، يتم هذا دون ضمان عملية تشاور وطنية جادة، بما في ذلك إعداد الكفاءات المبنية على المعرفة والقادرة على اتخاذ القرارات.

إذا ما تم إدراج برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في مفاوضات الترتيبات الأمنية، فإن التحدي الرئيسي الذي سيواجهه الوسيط هو دعم مفاوضات مستنيرة بين الأطراف. وهذا الأمر مطلوباً دائماً وليس فقط عند العمل على برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج. ليس من السهل تحقيق برنامج

نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج الناجح بسبب التصور الواسع الانتشار بأن هذا البرنامج هو مكون أساسي في إدارة الأمن بعد انتهاء النزاع، وبالتالي يتم استخدامه بطريقة محددة مسبقاً بصرف النظر عن المشاكل المطروحة. لقد أصبح استخدام البرنامج كقالب واحد عليه أن يناسب الجميع. يحدث التحضير الحقيقي للتفاوض على عملية مناسبة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج عندما يتم تفريغ هذا القالب النموذجي، عبر تمكين الأطراف وأصحاب المصلحة الأوسع من تقييم مكونات البرنامج المفيدة بالفعل لهم. وهذا يتطلب تقديم الدعم عبر إمدادهم بالمشورة الجادة وتيسير مناقشات الأطراف حول القضايا الأوسع نطاقاً المتعلقة بتخصيص الموارد، والتي ترتبط بالأولويات الأمنية والتنمية في فترة ما بعد النزاع.

المربع ٩

نصع بديل لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج - دراسة حالة من جيش الزولو في عام ١٨٧٠

- كان جيش الزولو في سبعينيات القرن التاسع عشر قوة عسكرية منظمة بشكل جيد وفعالة للغاية، كما يتضح من معركة ايندلوانا في عام ١٨٧٩. عندما واجه جيش بريطاني حديث محاربي الزولو الذين كانوا يحملون الرماح، وتكبد حينها واحدة من أكثر الهزائم العسكرية حسماً والغير متوقع في التاريخ العسكري. كان جيش الزولو دعامة أساسية متكاملة وعملية في النظام الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للزولو. كان على جميع الذكور البالغين الخدمة في الجيش وتم تسريحهم بشكل منتظم. لذا فإن قضايا نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج حاسمة لنجاح دولة الزولو. كانت المكونات الرئيسية لعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج هي:
- تم وضع جميع الجنود الذين تم تسريحهم في برنامج للتطهير الروحي عندما يغادرون الجيش ويعودون إلى الحياة المدنية، فعلياً كان هذا يحدث قبل وبعد كل معركة رئيسية.
 - لم يتم نزع سلاح الجنود عند مغادرتهم الجيش.
 - تم اعتبار جميع الجنود المسرحين، جنوداً احتياطيين عند مغادرتهم الجيش.
 - لم يكن الجنود الذين تم تسريحهم مشتتين في المجتمع، ولكن أعيد توطينهم في كتائب، وبالتالي احتفظوا بهويتهم ووحدهم وروابطهم.
 - قامت الدولة بمنح الجنود الذين تم تسريحهم المواشي، وهي المصدر الرئيسي للثروة وكسب الرزق.
 - تم تشجيع وتقديم الدعم للجنود الذين تم تسريحهم للزواج وإنجاب الأطفال، والذي لم يكن مسموحاً به أثناء الخدمة.
- وتعد البساطة والتحديد الواضح من العناصر المهمة في هذه المقاربة، إضافة إلى كونها تعالج القضايا النفسية الاجتماعية، ولا تميز أو تعزل المقاتلين عن المجتمعات المحلية، بل وتوفر مكانة
- تم وضع جميع الجنود الذين تم تسريحهم في برنامج للتطهير الروحي عندما يغادرون الجيش ويعودون إلى الحياة المدنية، فعلياً كان هذا يحدث قبل وبعد كل معركة رئيسية. لم يتم نزع سلاح الجنود عند مغادرتهم الجيش.

تم اعتبار جميع الجنود المسرحين، جنوداً احتياطيين عند مغادرتهم الجيش. لم يكن الجنود الذين تم تسريحهم مشتتين في المجتمع، ولكن أعيد توطينهم في كتائب، وبالتالي احتفظوا بهويتهم ووحدتهم وروابطهم. قامت الدولة بمنح الجنود الذين تم تسريحهم المواشي، وهي المصدر الرئيسي للثروة وكسب الرزق.

تم تشجيع وتقديم الدعم للجنود الذين تم تسريحهم للزواج وإنجاب الأطفال، والذي لم يكن مسموحاً به أثناء الخدمة.

وتعد البساطة والتحديد الواضح من العناصر المهمة في هذه المقاربة، إضافة إلى كونها تعالج القضايا النفسية الاجتماعية، ولا تميز أو تعزل المقاتلين عن المجتمعات المحلية، بل وتوفر مكانة ومستقبلاً إقتصادياً للجنود المرتبطين بشكل مباشر بالمجتمع بنطاقه الواسع، ولم يتم تنفيذه بطريقة تعسفية.

٤.٥.٢. إصلاح قطاع الأمن (SSR)

كما أشرنا سابقاً، من غير المرجح أن يتم التطرق بالكامل إلى جميع تحديات الإصلاح المتعلقة بالأمن أثناء اتفاقية الوضع النهائي للقوات، قد يكون من المفيد تهيئة حيز أو فرصة لمراجعة وإصلاح ترتيبات قطاع الأمن في المستقبل ضمن إطار اتفاق الوضع النهائي للقوات، وذلك لضمان الأطراف أن المسائل العالقة سوف يتم معالجتها في مرحلة لاحقة.

غالباً ما يتم العثور على أحكام مماثلة في أجزاء أخرى لاتفاق سلام شامل، بحيث يمكن للترتيبات المستقبلية أن تستند إما إلى التنفيذ الناجح للاتفاقية، أو إلى عمليات سياسية -أو بديلة- معينة، والتي تؤثر بدورها على العمليات الطويلة الأجل. سمح اتفاق السلام الشامل بين شمال وجنوب السودان، على سبيل المثال، بإجراء استفتاء على الوحدة أو الانفصال، ومن الواضح أن ذلك كان له آثار على الطريقة التي بنى بها الأطراف اتفاق الوضع النهائي للقوات.

وتوفر عمليات إصلاح قطاع الأمن على نحو متزايد فرصاً للوساطة الوقائية بين الأطراف التي لم تنتقل بعد إلى مرحلة النزاع المباشر. هذا مجال جديد وربما ذو أهمية بالنسبة للوساطة، وربما يتيح أيضاً فرصاً للتخفيف من حدة النزاعات.

٥.٥.٢. دمج عمليات الإصلاح ذات الصلة

سيكون بالضرورة لاتفاق الوضع النهائي للقوات الكثير من الآثار على المكونات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لاتفاق السلام الشامل. عند هذه النقطة، تتضح بجلاء الإخفاقات السابقة في دمج الوساطة الأمنية ضمن استراتيجية الوساطة الشاملة.

ينبغي لهذه المجموعة الواسعة من عناصر اتفاق السلام، وهي السياسية والتشريعية والاجتماعية والاقتصادية، أن تعكس محتويات الاتفاقيات الأمنية والعكس صحيح. ويصبح هذا الأمر أكثر وضوحاً عندما يتم أخيراً الكشف عن الغاية النهائية.

من المرجح أن تؤدي محاولات الخطوة الأخيرة لمعالجة الحاجة إلى التكامل الاستراتيجي، إلى تفكيك الاتفاقات السابقة على نحو غير ضروري وربما مأساوي، ولكن إذا تعاملت استراتيجية الوساطة الشاملة منذ البداية مع الترتيبات الأمنية كعنصر لا يتجزأ من عملية الوساطة برمتها، عندها يكون منطوق اتفاق السلام الشامل وتماسكه قائماً بالفعل.

٦.٥.٢. دور الأطراف الثالثة

يخضع دور الأطراف الثالثة حتماً إلى تحول كبير في المراحل النهائية من عملية الوساطة المطولة وتنشأ هذه المسألة بشكل ملموس فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاق وتعبئة الموارد لدعم عملية التنفيذ تلك.

إذا كانت عملية الوساطة مسعاً طويلاً ومكثفاً، فمن المرجح أن يعاني المانحون وأصحاب المصلحة الدوليون الآخرون بالفعل من أشكال مختلفة من إرهاق العملية. قد لا تكون هذه القضية مصدر قلق للرأي العام حيث توقف القتال الذي جذب الانتباه في الأصل. مثل نحلة العسل، يميل المانح الدولي دائماً للانتقال من زهرة إلى أخرى. يعد الحفاظ على اهتمام والتزام المانحين بضمان تنفيذ الاتفاقات بشكل فعال عنصراً مهماً في أي عملية وساطة ناجحة. يتعين على الوسيط وأطراف النزاع، بعد بذل جهد لإبقاء المراقبين المانحين في وضع حرج أثناء المفاوضات، عليهم الآن العمل بجدية أكبر لضمان الوفاء بالتزامات المانحين المحتملين.

بطبيعة الحال، من غير المرجح أن يسمح المانحون بالوساطة في التزاماتهم المرتقبة، ولكن يعد إشراك المانحين في مفاوضات اتفاق السلام الشامل والوضع النهائي للقوات أمراً مهماً للغاية ويتطلب مستوى عالياً من المهارة السياسية. وفي أغلب الأحيان، يتم تناول ذلك من قبل المبعوث الخاص والقيادة السياسية للأطراف. لذلك، فإن مهمة الأطراف وفريق الوساطة هي التأكد مسبقاً من أن اتفاقاتهم راسخة ومفصلة تقنياً.

من المحتمل أن تبدأ الأطراف نفسها المناقشات التقنية مع شركاء التنمية المحتملين إلى جانب مفاوضات الاتفاق النهائي. يمكن لفريق الوساطة ومستشاريه لعب دور مفيد للغاية من خلال المشاركة بعناية في هذه المناقشات (انظر المربع ١٠).

المربع ١٠

التحقق من الواقع - دراسة حالة من المراحل النهائية لمبادرات السلام بين شمال وجنوب السودان

قام المبعوث الخاص لمنظمة الإيغاد، الجنرال سومبيو، في المراحل الأخيرة من الوضع النهائي لمفاوضات القوات بين شمال وجنوب السودان، بتفويض مستشارين لفريق الوساطة الأمنية بعقد

اجتماعات بين الأطراف والجهات الرئيسية المتعددة الأطراف والمانحين الدوليين ومنظمات تنفيذ البرامج. وقد كفل ذلك نجاح الاتفاقات النهائية بين الطرفين في اجتذاب شركاء التنمية والموارد.

وتم عقد المناقشات تحت رعاية لجنة تسريح شمال وجنوب السودان، التي كانت تعمل بالفعل -وتتلقى دعم المانحين- لأكثر من عام. على الرغم من أنها ركزت على القضايا المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، إلا أنه كانت لها آثار أوسع نطاقاً على اتفاقية الوضع النهائي للقوات واتفاقية السلام الشامل. كانت القضايا المتنازع عليها، مثل وضع منطقة جبال النوبة وفك الارتباط وإعادة نشر القوات وتقليص حجمها في هذه المرحلة النهائية، مرتبطة بشكل مباشر بالنشاط المقترح لبرنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج.

ويصل اللاعبون الجدد من المجتمع الدولي، الذين لم يكونوا جزءاً من فرق مراقبي الوساطة الأصلية، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والعديد من المنظمات الدولية غير الحكومية، الآن إلى الموقع ويسعون للوصول إلى كل من الأطراف وعملية التفاوض.

كجزء من هذه المناقشات، قمنا بتنظيم مؤتمر بين مفوضية شمال وجنوب نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج -وممثلين آخرين للطرفين المتفاوضين، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني من كل من شمال وجنوب السودان- ومجموعة واسعة من الجهات المانحة الدولية والوكالات والمنظمات غير الحكومية الدولية. أولاً، قدم السودانيون عمليتهم وخططهم ورؤيتهم للمستقبل، ثم طُلب من المانحين والوكالات الدولية تقديم خططهم وردودهم المحتملة على المندوبين السودانيين. تلا ذلك الكثير من النقاش، كما قد يتصور المرء، وكانت الوعود ثقيلة على الأرض.

وكان الجزء الأكثر فائدة من المؤتمر في نظر المشاركين السودانيين هو الجزء الأخير، على الرغم من أنه لم يحظى بشعبية لدى الجهات المانحة والوكالات الدولية. لقد قمنا بدعوة ستة منظمات أفريقية، بما في ذلك مدراء لجان نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج والجهات الفاعلة الوطنية الأخرى، الذين مروا ببرامج دولية لما بعد النزاع بالشراكة مع المنظمات الدولية لتقديم الدروس المستفادة. إن الحقائق الصعبة هي جزء مهم من التعلم. وبعد ذلك بعدة شهور وسنوات، واصلنا تلقي الاتصالات من المشاركين الذين قدموا ملاحظاتهم على القضايا المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الدولية، مشيرين إلى أن نظرائهم الأفارقة كانوا قد حذروهم من مثل هذه المشاكل خلال ذلك المؤتمر.

ملخص الجزء الثاني: مفاهيم وأدوات ومراحل الوساطة الأمنية

يعد أمراً مفيداً أن يتم وضع تصور للوساطة الترتيبات الأمنية في ثلاث مراحل: عملية وقف إطلاق النار، وإدارة وقف إطلاق النار الانتقالية، والوضع النهائي للقوات.

يعد إيقاف القتال وتحقيق وقف إطلاق نار بين الطرفين هدفاً لعملية وقف إطلاق النار، ويشمل مصطلح "وقف إطلاق النار" عدة مفاهيم تندرج تحته، لكل منها مستويات متفاوتة من الخصائص والقابلية للتنفيذ. إن مصطلح وقف إطلاق النار بالمعنى الضيق له، هو اتفاق رسمي بين طرفين أو أكثر، يسري لفترة زمنية محددة، ويعمل على فصل القوات، كما يحدد عملية وقف يمكن التحقق منها في الأعمال العدائية، الأمر الذي يتطلب إدارة وقف إطلاق النار والتحقق منه.

ينبغي أن يتضمن اتفاق وقف إطلاق النار مبادئ توجيهية وطموحات أوسع لتوضيح كيفية ارتباطه بعملية السلام الأوسع نطاقاً. كما يتعين عليه أن يتضمن أيضاً تعريفات واضحة للمصطلحات والأهداف والأطراف الذين يتكون أدواراً والتزامات خاصة بهم. وأخيراً، يتطلب إطاراً تنظيمياً وتنفيذياً واضحاً.

يعتبر الإطار المفاهيمي لوقف إطلاق النار هو المبدأ الأساسي الذي يجمع بين مختلف العناصر، مثل آليات الحظر والمراقبة والحد من التهديد المتبادل ودور الطرف الثالث وكذلك النظام المشترك لإدارة الأمن.

وتشمل المرحلة الثانية العملية المشتركة الانتقالية لوقف إطلاق النار وإدارة الأمن، حيث تعزز ما تم تحقيقه في المرحلة الأولى. وتعد هذه المرحلة خطوة حيوية قبل الانتقال إلى المرحلة الثالثة والأخيرة. إن تجاهل هذه المرحلة أو التسرع فيها يمكن أن يؤدي إلى فشل العملية برمتها. وتتيح هذه المرحلة بناء علاقات الثقة والعمل بين المتحاربين السابقين بصورة تدريجية، ويحدث هذا عندما تقوم الأطراف والجهات الخارجية معاً بإدارة وقف إطلاق النار ومراقبته والتحقق منه، أي "مفهوم ثلاثة أشخاص في سيارة جيب". تحتاج الأطراف إلى أن تشارك بشكل فعال في إدارة المسائل الأمنية الانتقالية وإلا فقد يحدث فراغاً أمنياً نتيجة لوقف إطلاق النار. وتكمن أهمية المرحلة الانتقالية في أنها المرحلة التي تستعد فيها الأطراف لمفاوضات الوضع النهائي للقوات.

تركز المرحلة الثالثة والأخيرة على اتفاقية الوضع النهائي للقوات، وهذا يتضمن اتفاقيات بشأن كيفية تكييف الحكم الأمني وتشريعات الدولة، وتبحث أيضاً في هوية الهياكل القيادية الجديدة اللازمة وكيفية دمج القوات. كما يمكن الاتفاق على عناصر برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وكذلك الشروع في تنفيذ خطواتها الأولى.

قد يتطلب اتفاق الوضع النهائي للقوات، وضعَ مرتكزٍ لإصلاح قطاع الأمن في المستقبل، مما يخلق المجال لمراجعة وتكييف قطاع الأمن. بينما يطلق على وقف إطلاق النار في المرحلة الأولى "وقف إطلاق النار الأولي"، وهي مرحلة وقف القتال والسماح بإجراء مفاوضات سياسية، أما الترتيبات الأمنية المتعلقة

بالوضع النهائي للقوات فيطلق عليها "وقف إطلاق النار النهائي"، وتمثل المرحلة التي يتم فيها وضع حد للقتال بصورة نهائية، وغالباً ما يشكل الترتيبات الأمنية لاتفاق سلام شامل. إن توضيح مختلف الروابط بين الترتيبات الأمنية، والعناصر السياسية والاجتماعية والاقتصادية لاتفاق السلام الأوسع نطاقاً أمر حيوي. غالباً ما تقوم الأطراف الثالثة بدور رئيسي في تنفيذ الترتيبات الأمنية في اتفاقية السلام، وهذا الأمر يحتاج إلى أن يكون مفصلاً في اتفاقية الوضع النهائي للقوات.

إن التمييز بين هذه المراحل الثلاثة يمكن أن يرشد الوسطاء بشأن ما ينبغي القيام به في كل مرحلة، وفهم ماهية الأدوات المناسبة في كل تسلسل.

الجزء الثالث

٣. الإلمام بكل التفاصيل

بعد استكمال هذه النظرة العامة على وساطة الترتيبات الأمنية أمراً غير ممكن دون أن تتم معالجة مشكلة شائعة جداً، تتمثل في الانتباه إلى التفاصيل، والتي لا تقل أهمية عن الاستراتيجية في عمليات التفاوض. بقدر أهمية القضايا العسكرية والأمنية، تبدو التفاصيل المتعلقة بهذه الأسئلة "من وماذا وكيف وأين ومتى" تتمتع بذات الأهمية.

تولي المنظمات العسكرية والأمنية، عادةً، عناية كبيرة للمسائل التنظيمية، فذلك تمتلك العصابات الغير نظامية هياكلها التنظيمية ووظائفها وآلياتها المعقدة. ويتطلب التفاوض على مختلف المراحل للترتيبات الأمنية في عملية السلام قدراً كبيراً من الاهتمام بالتفاصيل.

بيد أن معالجة هذا الجانب الهام من الاتفاقات الأمنية ليس بالأمر السهل، ويرجع ذلك إلى أن قدراً كبيراً من السرية يحيط بتنظيم القدرات العسكرية والأمنية. وسيجد الأطراف دائماً صعوبة في معالجة هذه التفاصيل، ويحتاج فريق الوساطة إلى فهم طبيعة هذه المشاكل ووضع إجراءات وعمليات تعترف بالتحديات وتساعد الأطراف على التحرك نحو التفاصيل بطريقة آمنة ولكن منهجية. ينطوي هذا، عادةً، على نهج متسلسل، حيث تتيح الأسئلة العامة، المدعومة بتفاصيل عامة، للأطراف الاتفاق على المبادئ الأساسية ومن ثم التحرك نحو أسئلة أكثر تحديداً ومحتواً أكثر تفصيلاً. يؤدي ذلك إلى تثبيت بنیان العملية.

تلعب كل من القدرة والثقة أدواراً أساسية في هذه العملية. وتواجه جميع الأطراف، ولا سيما الجيوش غير النظامية، تحديات خطيرة في تطوير القدرات التخطيطية الخاصة اللازمة للتفاوض على اتفاقات الترتيبات الأمنية وتنفيذها. تظهر هنا الحاجة إلى مجموعات جديدة من المهارات، كما ينبغي وضع أشكال جديدة من التخطيط لاحتواء الصراع بدلاً من القتال أو كسب الحرب. تُنتج هذه البيئة الجديدة عوامل عملية ونفسية، ويتعين على الوسطاء أن يأخذوا في الاعتبار كلا العاملين. في الحالة الأخيرة يمكن اعتبار بناء الثقة بين الأطراف وفي العملية العامة أمراً حاسماً.

حيث يلعب التوقيت والإعداد دوراً رئيسياً في ضمان ألا تثار المسائل إلا عندما يكون بوسع الطرفين معالجتها بطريقة بناءة وليس بطريقة تضر بالعملية عامة.

١.٣. من؟ تشكيل المعركة

يعد اختيار الأطراف المشاركة في العملية أمراً جوهرياً، ومن الناحية العسكرية ستركز السؤال حول عملية تشكيل المعركة (ORBAT). تشير عملية تشكيل المعركة إلى "تحديد هوية وقوة وهيكلية

القيادة في البنية العسكرية، إضافة إلى توزيع الأفراد ووحداتهم ومعداتهم^{١٧}، إن عملية تشكيل المعركة ليست مجرد جدولاً تنظيمياً لقوة مسلحة، لكنها تعكس القدرة على التصرف الفوري عند استخدام القوة في وقت معين. وتخضع هذه العملية للتغيرات باستمرار وفقاً للعمليات القتالية أو تنفيذ أوامر القادة.

يعد الكشف عن عملية تشكيل المعركة -الأمر الذي عادة ما يكون سرّاً محفوظاً بعناية لدى أي منظمة عسكرية- شرطاً من شروط تخطيط وتنفيذ الاتفاقات الأمنية أو العسكرية والتحقق منها. بيد أن القليل من المفاوضين العسكريين ما يفصحون عن عملية تشكيل المعركة بالكامل في المفاوضات العسكرية، وإن حدث هذا، فحتماً ليس في بداية مفاوضات وقف إطلاق النار الأولية.

يعتبر الوسطاء، في مفاوضات الترتيبات الأمنية، الكشف الواقعي والمتسلسل عن عملية تشكيل المعركة آلية أساسية تدعم عملية التفاوض. ويكمن التحدي هنا في ضمان أن تطابق تسلسل المفاوضات مع تسلسل الإفصاح، وذلك مع الحفاظ على شعور الارتياح لدى الأطراف. يتطلب هذا الأمر عموماً أن يتم الكشف بشكل تدريجي من العام إلى الأكثر تحديداً، حسبما تقتضيه المتطلبات الفورية للاتفاقات الأمنية.

ويصل الأطراف، عند التوصل إلى اتفاقية الوضع النهائي للقوات، غالباً إلى نقطة الكشف الكامل، ويعد هذا أمراً مطلوباً لتمكين الأطراف من الاتفاق على مسائل مثل تكوين القوات النهائية المتكاملة، والأعداد التي يتعين تسريحها. يتعين على الوسطاء أن يفهموا تماماً حساسية المعلومات التي يجري الكشف عنها، وذلك على امتداد خطوات الكشف التي تقوم بها عملية تشكيل المعركة، وكذلك أن يحافظوا على أمن داخلي فعال جداً فيما يتعلق بالعملية. ويتوجب أيضاً على الوسطاء الحفاظ على ثقة الأطراف بجانب العمل على زيادة فاعلية ودقة الكشف إلى أقصى حد. وتعتبر عملية تشكيل المعركة عنصراً أساسياً للوساطة الأمنية، ويقدم كشفها أثناء عملية الوساطة التفاصيل اللازمة لإبرام اتفاقات واقعية وفعالة.

٣.٢. ماذا؟ التزامات ومسؤوليات الأطراف

تعد الالتزامات والمسؤوليات التي تنشأ عن الاتفاقات المبرمة أمراً أساسياً للغاية، لذلك يجب أن يتم تحدد هذه المسائل بدقة شديدة في الاتفاقات. ما الذي توافق الأطراف على القيام به على وجه التحديد؟

يتم استخدام عبارات عامة وغير دقيقة لصياغة العديد من الاتفاقيات الأمنية. ويفسر هذا الأمر في إطار إحجام الأطراف عن وضع أنفسهم في مواقف حرجية، خاصة في الاتفاقيات التي تنظم المراحل المبكرة من العملية.

وينبغي للغة وصياغة الاتفاقيات أن توفر فهماً واضحاً للالتزامات والمسؤوليات التي يجري الاتفاق عليها، وذلك حتى في المراحل المبكرة من محاولة الوصول لوقف إطلاق النار. يجب أن يضبط الوسطاء

١٧ - قاموس مصطلحات الأمم المتحدة لحفظ السلام، www.un.org/ar/peacekeeping/sites/glossary/o.htm

من إعداد إدارة عمليات حفظ السلام، التحديث الأخير: سبتمبر / أيلول ١٩٩٨

الإيقاع، وأن يشجعوا الأطراف على أن يتم الاتفاق على أمور يعنونها فعلاً ويستطيعون تنفيذها على الأرض في كل مرحلة. فليس الغموض بآلية مفيدة في الاتفاقات الأمنية.

٣.٣. كيف؟ القواعد المنظمة لتنفيذ الاتفاقية

يتعلق الأمر هنا بالقواعد والقوانين المتفق عليها بين الأطراف، والتي من شأنها أن تمكنهم من تنفيذ التزاماتهم ومسؤولياتهم بنجاح. ويتم تجاهل هذا الجانب من الاتفاقات الأمنية كثيراً، مما يعد سبباً رئيسياً للنزاع لاحقاً. ويعد تباحث الأطراف في كيفية تنفيذ الاتفاقات أمراً مهماً للغاية، إضافة لتوافقهم على الآليات التي تمكنهم من تحقيق ذلك بنجاح. على سبيل المثال، قد يتفق الأطراف، أثناء وقف إطلاق النار، على أن لقواتهما الحق في إعادة التزود بالامدادات العسكرية العادية، ولكن مع استبعاد تعزيز قدراتها العسكرية.

هناك أمثلة أخرى على ذلك، منها: الاتفاق على إمكانية تناوب القوات والسماح لها بأخذ إجازة خلال هذه الفترة أو أن يكون لها الحق في إجراء تدريبات عسكرية عادية، أو بأن لا يسمح لهم بتعزيزها أو إعادة نشرها بطريقة هجومية.

كيف يمكن فعلياً تنفيذ ورصد هذه العناصر المختلفة لاتفاق وقف إطلاق النار؟ يجب أن يتفق الأطراف على كيفية إجراء هذه الأنشطة المختلفة، حتى يتمكنوا من مواجهة هذه التحديات بفاعلية، بالإضافة للتوافق على كيفية مراقبتها بما يرضي الطرف الآخر. يتعين على الأطراف أيضاً أن تتفق على مجموعة من القواعد التي تحكم هذه الأنشطة، إضافة إلى التزاماتهم ومسؤولياتهم. وقد يشمل ذلك نصاً يقضي بوجوب إبلاغ فريق التحقق والرصد، وكذلك الطرف الآخر، قبل إثنان وسبعون ساعة من أي عملية لإعادة الإمداد، أو تناوب القوات، أو التدريب. ويجوز لهم أيضاً أن يتفقوا على أن يكون لفريق التحقق والمراقبة و/أو ممثل القوة المعارضة الحق بتفتيش أي نشاط من هذا القبيل أو حضورهم خلاله.

إن الوصول إلى هذا المستوى من التفاصيل في "الكيفية" أهمية بالغة للتنفيذ الفعال للاتفاقات الأمنية، ويشكل جزءاً بالغ الأهمية من بناء الثقة بين الأطراف المختلفة. كما يتطلب إعداد وصياغة صكوك مناسبة مفصلة، تحدد كيفية تنفيذ الاتفاقات، التي يجب بدورها أن ترد في مرفقات الاتفاقات الأمنية.

٤.٣. أين؟ - الخرائط والأماكن

يجب أن يُرفق كل وقف إطلاق نار، وما يعقبه من اتفاق أمني، بخريطة مفصلة للمناطق المشمولة بالاتفاق، وأن يوقع عليها الأطراف، ولكن الغريب بالأمر أن هذه ليست الحال دوماً. يتم إلحاق خريطة رسمية مطبوعة بالاتفاقية، في أغلب الحالات، التي تتنازع الأطراف فيها على الحدود أو الأماكن أو أسماءها.

إن اتفاق الأطراف على رسم الخرائط أمر مهم للغاية، الأمر الذي يتطلب دعمًا تقنيًا إضافيًا وعملاً مشتركاً بين الأطراف والوسيط. قد تكون القوات غير النظامية وقوات المتمردين بوجه خاص أقل قدرة على العمل بهذا الخصوص، كما قد تحتاج لتدريب كي تتمكن من قراءة واستخدام هذه الأنواع من الخرائط الرسمية بصورة فعالة. يعد الاتفاق على أسماء ومواقع الأماكن -على الخرائط الرسمية للمناطق المتأثرة بالاتفاقيات الأمنية- خطوةً أساسية ومهمة للتخطيط والتنفيذ، ويجب أن يتم الاتفاق عليها بين الأطراف رسميًا. قد تكون الأماكن وأسمائها معروفة للأطراف بأسماء مختلفة، ولا تُظهر الخرائط القديمة غالباً التغييرات الحديثة.

قد تصبح مراجعة مواقع القوات وأماكن انتشارها على الأرض أمر ضروريًا، بمجرد الاتفاق على الخرائط الأساسية، مما قد يؤدي إلى خلافات أو حساسيات. قد يحتاج هذا الجانب من عملية تشكيل المعركة إلى أن يتم إسناده لفرق التحقق والمراقبة. وفي هذا الصدد، كما في جوانب أخرى، ستكون الخرائط الأساسية الدقيقة والمتفق عليها ضرورية للعمل بفاعلية عند التحقق والمراقبة.

٥.٣. متى؟ الجدول الزمني للتنفيذ

تفتقر العديد من اتفاقيات وقف إطلاق النار وغيرها من الاتفاقيات الأمنية إلى جدول زمني متفق عليه للتنفيذ، وقد يكون هناك جدولاً زمنياً لكن دون تفاصيل كافية. إن اتفاق الطرفان على إجراءات وآليات تحكم هذه الإجراءات دون الاتفاق على موعد تنفيذها أمر غير كافٍ. إن هذه عملية معقدة تتطلب عملاً تقنيًا كبيرًا، إذا أُريد لها أن تكون مجدية.

لم يكن يريد المانحون ببساطة تهويل هذا الجزء من المفاوضات الحاصلة بين شمال وجنوب السودان. حتى أنهم قالوا: "طالما أنه لدينا صفقة بالفعل. ولقد اتفقوا على كل شيء. يمكننا ترك هذه المشكلة. لا داعي لتعقيد الأمور!". وتطلب هذا الأمر مقاومة شرسة من فريق الوساطة للضغوطات المفروضة من قبل المانحين لإغلاق المفاوضات عند نقطة النهاية الحرجة. كان علينا أن نخوض جدلاً صعباً وطويلاً، لكي نوضح لهم، أنه بالرغم من توصل الأطراف لاتفاق حول ما يجب القيام به، إلا أن الأمر الأهم، يتمثل في أن الأطراف لم يتفقوا بعد على أي من الكيفية أو الجدول الزمني الذي سينفذ على أساسه الاتفاق.

في نهاية المطاف، تم منحنا على مضي ثلاثة أشهر أخرى لمساعدة الأطراف على وضع كل ما اتفقوا عليه (وليس فقط على الأمن) في جدول زمني متفق عليه للتنفيذ. وقد كان عملاً مرهقاً، اضطررنا للتعامل مع المشكلات التي نشأت في مرحلة التنفيذ كنتيجة للضغط نحو الاستعجال.

٦.٣. ماذا لو؟

يعتبر السؤال "ماذا لو" أمراً أساسياً فيما يخص الاستدامة والفعالية. يجب أن تصمم الاتفاقيات الأمنية بشكل يمكنها من وقف الانتهاكات. ويتطلب هذا وجود هياكل إشرافية واضحة ومتفق عليها

تعمل بدورها على تنفيذ الاتفاقيات والآليات ومعالجة الانتهاكات.

يمكن العثور على الكثير من العيوب في اتفاقيات وقف إطلاق النار من بينها: فشل الوسطاء في الإصرار على أن يناقش الأطراف ويتفقوا ويؤسسوا للآليات المناسبة، التي من شأنها أن تمكنهم من معالجة انتهاكات وقف إطلاق النار والوصول إلى حل فعال، ويمثل نطاق اتفاقات دارفور مثلاً واضحاً على ذلك.

ويعد توزيع المسؤولية على النحو المناسب من بين الأمور الحاسمة بالنسبة لهذه المسألة، ليس فقط هما يتعلق بالانتهاك نفسه وحسب، ولكن أيضاً فيما يتعلق بضبط الانتهاكات. ويجب أن يفهم الأطراف بأن مسؤولية تنفيذ اتفاقهم إنما تقع على عاتقهم، وعليهم أن يدركوا بأنه من غير المنطقي أن يتم الاستمرار بتمرير الانتهاكات ببساطة، ليتم التصدي لها من جانب واحد وهو الأطراف الثالثة، كما هو الحال في كثير من الأحيان. أما فيما يخص النظم والهيكل التي تحدد مسؤولية الأطراف الأساسية، ينبغي هنا أن يكون دور الأطراف الثالثة تكميلياً فقط.

٧.٣. صياغة الاتفاقيات

يكون المحتوى التقني لاتفاقيات الأمان معقداً في الغالب. وغالباً ما تكون مشورة الخبراء مفيدة للمساعدة في الصياغة التقنية، وعلى الأخص الجانبان العسكري والقانوني من الصياغة. سبقت الإشارة، فإنه من المهم أن يقوم الأطراف بصياغة اتفاقياتهم الخاصة إذا أرادوا امتلاك زمامها، إلا أنهم قد يفتقرون إلى المهارات القانونية والعسكرية والمعرفة اللازمة لاستكمال التفاصيل المطلوبة.

ويمكن تعيين مستشارين تقنيين للأطراف لمساعدتهم على إعداد مسودة المقترحات. بالمقابل، يمكن للفرق التقنية أن تقدم للأطراف تفسيراً مفصلاً فيما يخص القصد العام، بمجرد أن يتم شرح العملية بوضوح. وفي كلتا الحالتين، لا يعد تقديم مسودة اتفاق معدة من قبل أطراف خارجية هدفاً منشوداً، لكن الهدف يتمثل بتوفير المضمون التقني اللازم الذي يمكن الأطراف من التعبير عن نواياها بخصوص التفاوض بشكل واضح ومن ثم الوصول إلى تصور واقعي لتنفيذها.

يجب أن يتم التعبير عن مسودة الاتفاقات بلغة واضحة وبسيطة. وينبغي أن تتضمن جميع المعلومات الأساسية المطلوبة لمعالجة مسائل من، وماذا، وكيف، وأين، ومتى، وماذا لو، وهذا يجب أن يكون بلغة منطقية ومتماسكة، أي أن يتم ربط النية بالمسؤولية والعملية بالنتيجة والشكل بالوظيفة، كما يجب تعزيزها بالملحقات التقنية اللازمة والتي تتناول التفاصيل الهامة، في سبيل الوصول إلى عملية ذات نطاق واسع ومفهومة ومنظمة. يتطلب هذا كله قدرة تقنية كبيرة.

يستغرق العمل التقني الخاص بالاتفاقيات الأمنية وقتاً، ويتطلب جهداً واهتماماً جاداً. قد تؤدي الطرق المختصرة في هذا السياق إلى نتائج قاتلة في ما يخص التنفيذ الفعال والمستدام.

٨.٣. الإغلاق

كثيراً ما يستثنى هذا الأمر من عملية التخطيط، وهذه مشكلة كبيرة. سيتم غلق عملية الوساطة عند نقطة معينة وسيغادر الوسطاء، ومن ثم سيتم الأطراف لوحدهم لتنفيذ اتفاقهم، هذا هو السبب وراء أهمية أن يمتلك الأطراف زمام اتفاقهم، ولذلك ينبغي أن تتضمن الوساطة استراتيجية واضحة لما يسمى "الإغلاق". وهذا أمر يختلف تبعاً للظروف. قد يتضمن "الإغلاق" بعض الالتزامات المحدودة والطويلة الأمد، أو نوع من التسليم إلى أطراف ثالثة تدعم التنفيذ. وقد يتمكن المستشارون والخبراء الذين دعموا فريق الوساطة من لعب دور مهم في دعم عملية الانتقال الهامة، كما يمكن أن يكون دورهم مطلوباً لدعم التأسيس لمرحلة التنفيذ الجديدة.

إن فريق الوساطة هو الأقدر على الحفاظ على الثقة التي تم بناؤها بصعوبة ما بين الأطراف، عندما يكون الأمر ضمن مهامه الاستشارية، كما ينبغي ألا يتم التفريط بهذا المكسب ببساطة. إن الأطراف والوكالات الدولية التي تصل لدعم تنفيذ الاتفاقية بحاجة إلى بناء إمكانيات وعلاقات جديدة مع الأطراف. كما يجب أن يكون هناك على الأقل تدخلاً لتأمين الدعم لبداية المرحلة الجديدة من عملية السلام. لا بد أن تتضمن عملية الإغلاق التي يقوم بها فريق الوساطة، تسليمًا دقيقاً للوثائق والمواد التقنية اللازمة، و التي ربما تم إعدادها لدعم المفاوضات. بالطبع هذا يشمل أيضاً التعامل مع الملفات الحساسة وضمان تأمين الأوراق السرية.

لا تقل عملية إغلاق الوساطة أهمية عن عملية بدء التشغيل التي طال نسيانها. لا بد من التأكد من وجود خطة مدروسة بعناية ومفهومة ومتوائمة عليها من قبل الأطراف. أخيراً، من الجيد محاولة تضمين تقييم جدي للدروس المستفادة من العملية بحيث يمكن للآخرين التعلم من النجاحات والأخطاء.

ملخص الجزء الثالث: الإلهام بكل التفاصيل

- قام الجزء الأول من هذه الدراسة بالبحث في المشاكل الاستراتيجية الرئيسية المتعلقة بالوساطة في الترتيبات الأمنية، بينما ركز الجزء الثاني على أدوات ومراحل الترتيبات الأمنية، أما الجزء الثالث والأخير فيتمحور حول الحصول على تفاصيل محددة والمستوى التكتيكي الصحيح. باختصار، النقاط الرئيسية هي:
- **من؟** يحتاج الوسطاء إلى توخي الحذر الشديد في كيفية دعمهم للكشف التدريجي عن المعلومات، وحول على من يتم التركيز، أين ومتى (أي تشكيل المعركة). عليهم توخي الحذر بخصوص حساسية المعلومات، مع تعزيز الثقة والتفاهم المشترك بين الأطراف.
 - **ماذا؟** تحتاج اتفاقيات وقف إطلاق النار إلى الوضوح فيما يتعلق بالتفاصيل التنظيمية والتشغيلية. من المهم إزالة الغموض في الاتفاق قبل وضع اللمسات الأخيرة عليه، وذلك حتى تعرف الجهات الفاعلة المعنية ما هو متوقع منها.
 - **كيف؟** يتم توضيح التفاصيل المتعلقة بكيفية تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار عادةً في الملاحق. ومن شأن تشكيل جسيم رصد مشترك وتوضيح ما يتم تقاسمه من المعلومات وكيفية تقاسمها في الملاحق أن يقلل من احتمالية سوء التفاهم المؤدي إلى انهيار وقف إطلاق النار.

- أين؟ لتجنب سوء الفهم أيضاً ينبغي توضيح المواقع على الخرائط وأسمائها المتوافق عليها من قبل الأطراف، خاصة فيما يتعلق بنشر أو إعادة نشر القوات. هذا مهم أيضاً لأغراض التحقق والمراقبة.
- متى؟ يعد اتفاق الأطراف على تفاصيل طرق التنفيذ أمراً ضرورياً جداً، وذلك بمجرد الاتفاق على المضمون. لقد كان جدول التنفيذ مفيداً، كما هو الحال في اتفاقية السلام الشامل للسودان.
- ماذا لو؟ يعد بند "ماذا لو" مهماً للغاية، خاصة وأنه لا بد من تصميم اتفاقيات وقف إطلاق النار بحيث تتمكن من الصمود رغم الانتهاكات. ويُعد تحميل الطرف الثالث مسؤولية التعامل مع الانتهاكات خطأ شائعاً.
- صياغة الاتفاقيات: يتعين على الأطراف صياغة اتفاقياتهم الخاصة، كما يمكنهم الاستفادة من مشورة الخبراء فيما يخص الجوانب العسكرية والقانونية. إن صياغة الاتفاقيات تستغرق وقتاً لكونها يجب أن توازن بين اللغة الواضحة البسيطة وأن تحترم الاعتبارات المذكورة أعلاه.
- الإغلاق: يتغير دور الأطراف الثالثة مع إغلاق العملية التي أدت إلى وقف إطلاق النار أو اتفاق السلام، والذي غالباً ما يتزامن مع التوقيع على الاتفاق. إن إتمام عملية تسليم واضحة من قبل الوسطاء إلى الطرف الثالث المعني بالتنفيذ، يساعد على تجنب فقدان المعلومات، ويتيح استمرار الدعم خلال مرحلة التنفيذ.

٤. الخاتمة

تُعد عملية التوسط في الترتيبات الأمنية في عمليات السلام أمراً صعباً، وتتطلب الربط بين جوانب مختلفة، والتي غالباً ما يتم التعامل مع كل جانب منها على حدة. يتم تسليط الضوء هنا على ثلاث روابط مهمة:

الربط بين الجوانب الاستراتيجية والسياسية والتقنية والعسكرية للترتيبات الأمنية، كونها جميعاً جوانب مهمة.

يؤدي تجاهل الجوانب السياسية إلى فقدان الفرصة لاستخدام البعد الأمني لعملية السلام لدعم العملية برمتها، وكذلك فقدان الروابط بين الجانب الأمني وباقي الجوانب. تحدد الطريقة التي يتعامل فيها الأطراف مع مخاوفهم الأمنية مدى التقدم الذي يمكن إحرازه على باقي الأصعدة، تماماً كما يعتمد بقاء الأطراف على الكيفية التي يتم بها إدارة الأمن. من ناحية أخرى، يعتمد التقدم بخصوص القضايا الأمنية أيضاً على الكيفية التي تسير بها عملية التفاوض في المجالات الموضوعية الأخرى، مثل تقاسم السلطة السياسية أو الإصلاح التشريعي. وعندما يتم تفويض الأبعاد الأمنية إلى اللجان التقنية والعسكرية وحدها، يتم تجاهل الجوانب الأخرى كنتيجة لعدم الاعتراف بأهميتها.

تحدث أخطاء فادحة عندما لا تمتلك الجهات الفاعلة السياسية والوسطاء فهماً كافياً لضرورة وضع وتنفيذ عملية أمنية سليمة من الناحية التقنية. إن للجانب التقني تأثير مباشر على مدى وصول العملية والاتفاق إلى أهدافه المنشودة، مثلاً الاتفاق على وقف القتال بطريقة يمكن التحقق منها. تحدث هذه الأخطاء أيضاً عندما تبحث الجهات الفاعلة الدولية أو الإقليمية عن حل سريع، وترى أن اتفاق وقف إطلاق النار يشكل نقطة انطلاق لاتفاق سياسي، وتفترض أن الجودة التقنية الفعلية لاتفاق وقف إطلاق النار لا صلة له بالموضوع. يُعد هذا قصر نظر، لأن هذه الأنواع من اتفاقيات وقف إطلاق النار، التي يتم فرضها سياسياً، ولا ترقى إلى الحد الأدنى من الصفات التقنية، تميل إلى الفشل في نهاية المطاف.

نظراً لأهمية الجوانب السياسية والتقنية وعملية الربط بينها بالنسبة للترتيبات الأمنية، يحتاج كلٌ من الوسطاء السياسيين والخبراء الأمنيين التقنيين للتعرف على أساليب ونهج بعضهم البعض عن كثب، وذلك حتى يستطيعوا العمل سوياً بشكل فعال. في هذا الإطار، وانطلاقاً من منظور خبير أمني عمل لسنوات عديدة مع وسطاء سياسيين، كتبت هذه الوثيقة لمساعدة الوسطاء السياسيين على اكتساب فهم أساسي للترتيبات الأمنية لتحسين الروابط بين الجوانب السياسية والأمنية التقنية لعملية السلام.

ربط العملية والمحتوى: يعد ارتباط العملية والمحتوى أحد المبادئ القياسية للوساطة.^{١٨} وكلاهما متساويان في الأهمية، حيث يشكل أحدهما الآخر. لكن يبقى من الجيد النظر إلى كلي منهما بشكل منفصل، لمعرفة كيف يشكل أحدهما الآخر. سيركز الوسطاء عموماً على تشكيل العملية، بينما يتكون

١٨ - جوليان توماس هوتينجر، من وزارة الخارجية السويسرية، بالتأكيد على أهمية هذه النقطة في مناسبات عديدة، مثل دورة وساطة السلام لعام ٢٠١٦ في أوبرهوفن، سويسرا.

للأطراف مهمة أخذ القرارات بشأن المحتوى. كما سيقوم الخبراء المختصون، أمثال المستشار الأمني، بتقديم المشورة بشأن المحتوى، إلا أن مسؤولية اتخاذ القرارات ستظل بيد الأطراف. وبالتالي، يحتاج كلٌّ من الوسطاء وخبراء الأمن بالإضافة إلى الخبراء المختصين الآخرين والأطراف إلى فهم عميق لكل من المحتوى والعملية، ولكن بدرجات متفاوتة ولأغراض مختلفة. أعتقد بأن الوساطة في الترتيبات الأمنية توضح الروابط بين العملية والمحتوى، وآمل أيضاً أن تكون ملهمة للتفكير في روابط محتوى العملية بالمجالات الأخرى.

ولا يمكن النظر إلى بعض الخطوات قبل اتخاذ خطوات أخرى تسبقها، على سبيل المثال، لا يمكن النظر فيما يتعلق بنزع السلاح قبل النظر بالأمور المتعلقة بفك الاشتباك بين القوات من خلال وقف إطلاق نار أولي.

ولإعطاء مثال آخر، لا يمكن أن تنجح محاولة التفاوض على الوضع النهائي للقوات، قبل أن يعمل الطرفان معاً لفترة كافية في إدارة وقف إطلاق النار، حيث أن الثقة حينها ستكون محدودة بين الطرفين. إن الواقع الأمني على الأرض وضرورة اكتساب الأطراف الثقة ببعضهم البعض يفرض وجود تسلسل منطقي عندما يتعلق الأمر بالوساطة الأمنية، التي تسلط الضوء بدورها على ارتباط المحتوى بالعملية. ستضاهل فاعلية تنفيذ اتفاقية وقف إطلاق النار، في حال الاندفاع إلى اتفاقية نهائية سليمة من الناحية التقنية، لكن دون تشكيل عملية تتيح للأطراف الإحساس بملكية محتوى الاتفاقية.

ربط الدروس المستفادة من الماضي بالسياق المحدد الحالي: هناك تحدٍ آخر يتمثل في التعلم من الماضي، ولكن مع تكييف الخبرات المستفادة منه بالسياق الخاص للحالة التي يتم معالجتها. في البداية، حذرت من الاعتماد على القوالب، لذلك ينبغي علي في النهاية أيضاً، أن أذكر القارئ من مخاطر استخدام ما كتبه كقالب. لن تشبه أي عملية لوقف إطلاق النار عملية أخرى، وكذلك لن تتبع أي منها جميع الخطوات التي حددتها هنا. يعد كل سياق حالة خاصة، وتتبع كل عملية وقف إطلاق نار مسارها الخاص. ومع ذلك، يمكن للوسطاء - والمستشارين والمراقبين والخبراء والأطراف المهتمة الأخرى - بل ويجب عليهم، توجيه العملية، وبالتالي يجب عليهم فهم واستكشاف الخيارات والتعلم من تجارب الماضي.

وهكذا حاولت، في هذه الدراسة، تحديد الخطوط العريضة للخيارات والمراحل الخاصة بمفاوضات الترتيبات الأمنية.

ليس بالضرورة أن تكون كل الخطوات التي أشرت لها مطلوبة في أي مفاوضات واقعية لوقف إطلاق النار. في بعض الأحيان قد يتمكن الطرفان من المضي قدماً بسرعة. قد تكون بعض مراحل عملية التفاوض على وقف إطلاق النار غير ضرورية في ظروف محددة، ويمكن أن تؤدي المخاطر المحسوبة، وتغطي مرحلة ما إلى تحقيق المزيد من المكاسب. ولكنني أذكر من أن تخطي المرحلة الثانية الانتقالية الرئيسية من عملية وقف إطلاق النار غالباً ما يكون خطأ فادحاً.

أعترف بأن حتى هذا الرابط الاستراتيجي بين اتفاقية وقف إطلاق النار والوضع النهائي للقوات قد لا يكون مطلوباً في ظروف معينة، ومن الممكن حتى أن يتم الانتهاء من عملية وقف إطلاق النار بنجاح دون خرائط أو جداول تنفيذ، على الرغم من أن هذا قد يعد احتمالاً ضعيفاً.

ويبقى هناك أمرٌ مهمٌ يتمثل في تطبيق الدروس المستمدة من تجارب وقف إطلاق النار السابقة بشكل منفتح ومدرّوس. وبالتالي فهم العملية الكلية وروابطها الاستراتيجية والتكتيكية بشكل كافٍ. يتيح الابتكار خلال التطبيق الفعال على كل طرف جديد، وهذا يمثل تماماً ما حاولت شرحه في هذه الوثيقة من خلال تجميع الدروس التي تعلمتها في مختلف عمليات السلام فيما يتعلق بوساطة الترتيبات الأمنية. تتبع هذه الرؤى من الخبرة الميدانية، التي تم تعميمها في هذا النص من أجل التواصل بوضوح، ولجعل تجربتي مفيدة في سياقات مختلفة وجديدة. إن المعرفة التي تم سردها هنا يجب أن توضع دوماً في سياقها، لن نتمكن دائماً من تحقيق النجاح، هناك دائماً مخاطر وخيارات تتداخل في بناء عملية وساطة ناجحة.

أنا متأكد من إمكانية القيام بعمل أفضل مما قمنا به في الماضي، وذلك إذا تعلمنا من تجارب الماضي وكيفنا هذه المعرفة مع كل سياق جديد. وعلى الذين يسعون منا إلى دعم السلام وعمليات السلام عليهم على الأقل التزام بذل قصارى جهدهم. أمل أن تساعد الأفكار الواردة في هذا النص، من خلال وضعها في سياقها، في هذا المسعى.

تهدف سلسلة الدراسات المتخصصة بوسائل الوساطة والمقدمة من مركز الدراسات الأمنية إلى تقديم التوجيهات المنهجية والمعلومات للوسطاء والمفاوضين والعاملين في مجال إحلال السلام، الذين يعملون على معالجة النزاعات السياسية العنيفة. ويقوم بإعدادها فريق دعم الوساطة التابع لمركز الدراسات الأمنية في المعهد الفدرالي السويسري للتكنولوجيا في زيورخ، بالإضافة إلى مساهمات من قبل الكتاب الضيوف. بعض الإصدارات السابقة:

- **منع العنف:** أساليب مجتمعية للتعامل مع الإنذار والاستجابة المبكرة ٢٠١٦.
- **الجندرية في الوساطة:** دليل تمرين للمدربين ٢٠١٥.
- **التعامل مع الدين في تحول النزاع:** المفاهيم والحالات والتداعيات العملية ٢٠١٥.
- **داخل الصندوق:** استخدام المحاكاة التكاملية لتدريس النزاع والمفاوضات والوساطة ٢٠١٥.
- **التوسط في النزاعات حول استخدام المياه في عمليات السلام** ٢٠١٣.
- **تعزيز سويسرا للسلام المدني:** وتقييم السياسات والممارسات ٢٠١١.
- **خريطة الوسطاء:** مقارنة بين الأطراف الثالثة والآثار على سويسرا ٢٠١١.
- **التوسط في التوترات حول الإسلام في الدنمارك وهولندا وسويسرا** ٢٠١٠.
- **كي تصبح مفاوضاً:** والاستراتيجيات والتكتيكات ٢٠٠٩.
- **كشف غموض الوساطة في عمليات السلام الأفريقية** ٢٠٠٨.

مشروع دعم الوساطة

يهدف مشروع دعم الوساطة، إلى تحسين فعالية الوساطة السويسرية والدولية في مجال السلام. تم تأسيس المشروع في عام ٢٠٠٥ بشكل مشترك بين مؤسسة السلام السويسرية ومركز الدراسات الأمنية في المعهد الفدرالي السويسري للتكنولوجيا في زيورخ. ويقدم المشروع خدماته لوزارة الخارجية السويسرية، وكذلك للوسطاء وأطراف النزاع والذين يمثلون أهمية استراتيجية بالنسبة للوزارة.

مركز الدراسات الأمنية في المعهد الفدرالي السويسري.
يعتبر مركز الدراسات الأمنية مركزاً مختصاً بالسياسات الأمنية السويسرية والدولية. كما يقدم خبراته في مجال الأمن وسياسات السلام في مجال البحوث والتدريس والاستشارات.



لقد عرفت جيرمي بريكهيل، كمقاتل من أجل الحرية، كضابط وخير الوسطة، لأكثر من خمسة عشر عامًا، أثناء عملية السلام في السودان، ومحادثات سلام في دارفور في أبوجا، ومن خلال العديد من ورش العمل والندوات المتعلقة بوسطة السلام. وقد كان أحد المساهمين الرئيسيين في بدء دورة الأمم المتحدة للوسطة في وقف إطلاق النار: وهو مشروع مشترك يضم كلاً من الأمم المتحدة وسويسرا والنرويج. وأنا يسعدني للغاية أن جيرمي بريكهيل قد كتب هذا الكتاب، "للوسطة بالترتيبات الأمنية في عمليات السلام، رؤى نقدية من الميدان"، وبالتالي نجح في تقديم بعض خبراته ومعارفه ومفاهيمه في الوسطة من أجل السلام، وسوف تثبت أهمية وقيمة هذه المعلومات بالنسبة للوسطاء الحاليين والمستقبليين. جان إريك فيلهلمسون

يقدم بريكهيل مشروعاً يتسم بالدقة والعمق الاستراتيجي، ويقدم حجة مقنعة لإعادة تصور كل سياق من سياقات النزاع لفهم أعمق للقضايا الأمنية والتي هي في صميم النزاع، وبالتالي يجب أن تحتل دوراً مركزياً في المفاوضات من أجل سلام دائم وقابل للتطبيق. إن أفكاره في فهم سيكولوجية الترتيبات الأمنية تتجاوز الناحية التقنية لتقدم المساعدة للوسطاء لإعادة صياغة هذه المسألة. في عصر يتسم بالتطور السريع والنزاعات التي تزداد تعقيداً، يعيدنا بريكهيل إلى المبادئ الأساسية للترتيبات الأمنية، ولكنه أيضاً يقدم لنا توجيهات مهمة حول كيفية صياغة هذه المبادئ لكل سياق بعينه. إن قراءة هذه الدراسة أمر مهم بالنسبة لكل العاملين في مجال الوسطة، وخاصة الوسطاء. "ميرديث بريستون ماكجي، المدير الإقليمي لأفريقيا، مركز الحوار الإنساني.

لقد تولى جيرمي بريكهيل دوراً مهماً في عملية السلام في السودان بسبب خبرته في المجالات التي تناولها باقتدار في هذا الكتاب. إن ما قدمه من مساعدة ونصائح حول أفضل الممارسات لا تقدر بثمن، إلى كل من الوسطاء والأطراف والجهات الخارجية خلال عملية السلام في السودان. وفي هذا الكتاب، تجاوز تخصصه في مجال وقف إطلاق النار ليقدم التوجيه بشأن كافة جوانب الترتيبات الأمنية في عمليات الوسطة. وأنا أوصي بهذه الدراسة بشدة لأي شخص ينوي الدخول في مجال الوسطة. "الفريق لازارو سومبيو

ترجمة: سناء المر
تصميم الكتاب: رامي أبو ذياب

شكر وتقدير: نتقدم بالشكر إلى سناء المر لاهتمامها بجودة الترجمة، وكذلك إلى كل من أحمد عليبة (سويس بيس) وأنطوان لحام على مراجعة الترجمة والمصطلحات الأساسية.