

الفصل الأول: الأمن

المقدمة

تبرز أهمية كبرى لضرورة استعادة الأمن وإعادة بناء البنية التحتية الأمنية في دول ما بعد الصراع لضمان تحقيق السلام الدائم. فنقريباً جميع الصراعات التي اندلعت مؤخراً (30 من أصل 33 صراعاً) هي صراعات داخلية مع جهات مسلحة غير حكومية قوضت احتكار هذه الدول للقوة. وفي هذا السياق، تضمنت أكثر من 75% من اتفاقات السلام التي أبرمت بعد عام 1989 أحكاماً مفصلة حول استعادة الأمن، لا سيما تلك المتعلقة باستعادة احتكار الدولة للقوة. أما بالنسبة للاتفاقات التي لم تتضمن أي أحكام أمنية، عادة ما كان يتم تناول مسألة الأمن في اتفاقات تكميلية.

وفي عملية السلام، وما ينطوي عليها من مفاوضات، تبرز في الواجهة مسائل أمنية متعددة تشمل عمليات إنفاذ السلام، ووقف إطلاق النار، وحفظ السلام، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، وإصلاح قطاع الأمن، وبناء السلام واستعادة احتكار الدولة للقوة.

وكما تشير المقدمة، يتناول كل فصل بحثاً تفصيلياً عن أحد الجوانب الأوسع من المسائل التي تحتاج حلولاً لتحقيق سلام دائم. ويركز هذا الفصل بالتحديد على المعضلات المتعلقة باستعادة احتكار القوة في إطار جهود استعادة الأمن بعد انتهاء الصراع. وبشكل عام، تنطبق الدروس المستفادة من المفاوضات وصياغة الأحكام لتيسير استعادة احتكار الدول للقوة على المسائل الأمنية الأخرى التي تتناولها مفاوضات السلام.

باختصار، يرتبط احتكار القوة بحق الدولة الحصري وقدرتها على ضبط استخدام العنف المشروع والإشراف عليه داخل حدود الدولة. فقبل الدخول في مفاوضات سلام، غالباً ما تتقاسم الدولة احتكارها للقوة مع جهات فاعلة دولية مثل قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة لتسهيل إنهاء الصراع. وقد تواصلت الدولة لاحقاً تقاسم احتكار القوة مع ذات الجهات الفاعلة الدولية أو جهات أخرى في المراحل الأولى من تنفيذ اتفاق السلام، وقد تبادرت الدولة بتقاسم هذا الاحتكار أو قد يُفرض عليها إلى حد ما. وسيتناول هذا الفصل تقاسم احتكار القوة أولاً، ثم سيناقش أحكام اتفاق السلام التي تتم صياغتها لتسهيل استعادة احتكار الدولة للقوة.

وعند التفاوض بشأن الأحكام الخاصة باحتكار القوة وتنفيذها بصورة صحيحة، قد يشكل هذا الاحتكار عاملاً أساسياً في ضمان سلام دائم. فحسب دراسة حديثة عن اتفاقات السلام المبرمة في نهاية القرن العشرين، تمكنت الدول من تجنب خرق الاتفاقات رغم استئناف الصراع في 87 في المائة من الحالات التي طبقت فيها بالكامل أحكام استعادة احتكار الدولة للقوة.

ويتناول هذا الفصل عدداً من معضلات استعادة احتكار القوة التي يواجهها الأطراف خلال المفاوضات وعملية السلام ككل. حيث يناقش الفصل أولاً معضلة ما إذا كان احتكار الدولة للقوة سيتم بطريقة تضمن السلام الدائم وكيفية تحقيق ذلك، ثم يقدم الفصل دليلاً نظرياً وقانونياً لفهم مبدأ السيادة، فضلاً عن الإطار الدولي للتفويض باستخدام القوة بموجب ميثاق الأمم المتحدة. ويستعرض الفصل بعد ذلك عدداً من الأمثلة على ممارسات الدول الرئيسية لتحليل وتسليط الضوء على كيفية تعامل الأطراف المشاركة في مفاوضات السلام مع المعضلات التي واجهوها عند السعي لحل مسألة استعادة احتكار القوة.

المسألة: هل سيتم احتكار الدولة للقوة بطريقة تضمن سلاماً دائماً؟ وكيف سيتحقق ذلك؟

تبنى أبرز المنظرين السياسيين فكرة "احتكار القوة" كمحدد رئيسي لإقامة الدولة. فقد اشتهر ماكس وبيبر بتعريف الدولة على أنها "المجتمع البشري الذي (ينجح) باحتكار استخدام العنف المادي المشروع داخل إقليم معين". ويستند وبيبر في هذا التعريف على إرث كبير لمنظري العقد الاجتماعي. وفي كتاب بعنوان "ليفياثان"، يطرح [توماس] هوبز نظرية تقول إن على الكومونويلث (الدولة) أن يتحد تحت سلطة حاكم مستقل يمتلك القوة "لفعل ما يراه ضرورياً، وبصورة مسبقة، لحفظ الأمن والسلام ومنع الفتنة الداخلية وردع

الاعتداءات الخارجية". وبالنسبة لهؤلاء المنظرين السياسيين، قوة الحاكم المستقل المشتركة هي التي تؤمن للأفراد فرصة الوجود الآمن في ظروف اجتماعية مشتركة، مما يمكن الحاكم من احتكار الاستخدام المشروع للقوة.

غذى هذا الأساس النظري الكثير من مؤلفات العصر الحديث عن ممارسات بناء السلام، التي تعتبر عمومًا أن احتكار الدولة للقوة هو الحالة المثالية التي يجب أن تسود خلال مفاوضات السلام. فاحتكار القوة من قبل الحكومة المركزية يمكن الدولة من السيطرة على قواتها المسلحة وقوات الشرطة والمؤسسات الأمنية الأخرى دون أن تزعجها على هذه السيطرة جماعات منافسة. ومع أنه يجوز للدولة الفيدرالية أن تؤسس نظامًا تكون لبعض محافظات أو مقاطعاته قوات شرطة خاصة بها أو وحدات حرس وطني تابعة للدولة، تخضع هذه القوات لسيطرة الكيانات الحكومية لا الفصائل المنافسة.

قد يكون تحقيق احتكار الدولة للقوة أمرًا صعبًا للغاية، لا سيما في فترة ما بعد الصراع الداخلي. فقد تتصور الحكومة أو الوسطاء تحقيق أو استعادة احتكار الدولة للقوة، لكن من غير المرجح أن توافق الجهات المسلحة غير الحكومية على ذلك بسهولة أو على الفور.

فعلى سبيل المثال، سعى مبعوث الأمم المتحدة جمال بنعمر في عام 2015 إلى حل الأزمة في اليمن من خلال المفاوضات، لكنها فشلت لعدد من الأسباب، ليس أقلها أنه لم يتصور أي من الجهات الست الفاعلة غير الحكومية والمزودة بالأسلحة الثقيل والمشاركة في القتال والمتنافسة على السلطة السياسية أن يمنح احتكار القوة لأي طرف آخر، لا سيما الحكومة. كما قدم فريق خبراء الأمن التابع للأمم المتحدة للمبعوث بنعمر مسودة ملحق أمني تحدد خطة تقليدية لاحتكار الدولة للقوة وتشتت، من بين جملة أمور، أن يقوم أفراد ميليشيا الحوثي بنزع سلاحهم أو الاندماج في الجيش الوطني.

رد المبعوث بأن اقترح على الفريق بأدب أن يخرج إلى البوابات الأمامية لفندق الموفنبيك، حيث كان يقيم أعضاء الفريق، ويعرض الخطة على قوات ميليشيا الحوثي، التي كانت قد هزمت القوات الحكومية واحتلت العاصمة صنعاء قبل أيام فقط وباتت تدير نقاط التفتيش الأمنية في جميع أنحاء العاصمة، بما في ذلك النقاط الواقعة أمام مبنى الفندق، لصد هجمات القاعدة وقوات أخرى.

ومع تزايد وتيرة الصراعات متعددة الأبعاد، غالبًا ما يتخلل عملية التفاوض انتشار الجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية. وفي كثير من الأحيان، لا يكون هناك طرف "رابح" واضح مع "انتهاء" الصراع، مما يصعب على المفاوضين تحديد طرف واحد يمكن الإجماع على استحقاقه لاحتكار القوة. وفي حالات الحروب الأهلية شديدة التدمير، قد لا تبقى هناك دولة قابلة للحياة أصلاً. ففي عام 2014، أفاد مؤشر بيرتلسمان للتحول أن حوالي نصف الدول فقط استعادت احتكار القوة بالكامل خلال فترات ما بعد الصراع الانتقالية. فقد نجح ما يقارب الأربعين في المائة من الدول فقط في تحقيق احتكار جزئي للقوة، في حين لا تملك العشرة في المائة المتبقية أي احتكار للقوة على الإطلاق.

ولكي تستعيد الدولة الظروف التي تمكنها من احتكار القوة، فإنها قد تقرر تقاسم القوة مع جهات فاعلة دولية أو إقليمية. ويكون مصدر الدعم الأكثر شيوعًا في شكل قوات لحفظ السلام قد تصل قبل إبرام اتفاق سلام شامل و/أو بعده، لكن يجب على الدولة في كل حالة على حدة أن تقرر فيما إذا ستوافق على وجود هذه القوات وتحدد كيفية ذلك، وأن تتفق على منح سلطات لهذه القوات، وأن تتقاسم معها حق استخدام القوة الشرعية إلى حين تأمين سلام دائم.

بعد تهيئة ظروف السلام بصورة كافية (غالبًا ما يكون ذلك بدعم دولي و/أو إقليمي) ولم يعد العنف المستمر يمثل تحديًا علنيًا لاحتكار الدولة للقوة، يمكن للدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية أن تبحث في الشكل المستقبلي لاحتكار القوة. وحتى لو كان خيار الجهة التي ستطالب بالاحتكار واضحًا، فغالبًا ما يكون هناك انعدام كبير للثقة بين الأطراف، وبالتالي تُضعف علاقة العداء هذه استعداد الأطراف "الخاسرة" للتخلي عن قدرتها على استخدام القوة. وينطبق هذا بشكل خاص على الحالات التي ترتكب فيها القوات التابعة للدولة جرائم فظيعة، مما يضعف استعداد الجهات المسلحة غير الحكومية للاعتراف بحق الدولة في استخدام العنف

المشروع. عمومًا، وبسبب تحرك الجهات المسلحة غير الحكومية على وجه التحديد للتصدي لاحتكار الدولة للقوة، فمن غير المرجح أن تقبل هذه الجهات بسهولة باستعادة الدولة لاحتكار القوة بصورة كاملة.

بسبب إجماع الأطراف عن الموافقة على استعادة الدولة لاحتكار القوة بصورة سريعة، يلجأ الأطراف في كثير من الأحيان إلى مزيج من الأساليب التي توازن بين مصلحة الأطراف في إبقاء قدر معين من وجود القوات المسلحة في السلطة المؤقتة ومصلحة الدولة في بناء قوات مدمجة وطنية على المدى البعيد. ويتناول قسم "المعضلات" لاحقًا في هذا الفصل كيفية موازنة الأطراف بين هذه المصالح الأمنية المتضاربة بخصوص استعادة احتكار الدولة للقوة.

الدليل النظري والقانوني

الدليل النظري والقانوني لفهم المفاوضات الخاصة بتقاسم و/أو استعادة احتكار القوة يستند بشكل كبير إلى مبدأ السيادة والإطار الدولي للتفويض باستخدام القوة بموجب ميثاق الأمم المتحدة.

السيادة

ومن منظور الدولة، تستند كل مفاوضات سلام على مبدأ أن الدولة تتمتع بالسيطرة السيادية المطلقة على أراضيها وتملك الحق في العمل بمعزل عن نفوذ الدول الأخرى. وجرى الاعتراف بهذه المبادئ الأساسية للسيادة والاستقلال السياسي وسلامة الأراضي في وقت مبكر من القرن السابع عشر في معاهدات سلام وستفاليا، وتم تدوينها في ميثاق الأمم المتحدة. وتدافع الدول عن هذه المبادئ الثلاثة كما يجب وبكل حماس، حسبما سيوضح الفصل التالي بتفصيل أكبر عن تقرير المصير الخارجي. وتعتبر الدول أن مبدأ السيادة يمنحها الحق الحصري في استخدام القوة داخل أراضيها. وعلى هذا النحو، يجب على الدولة في جميع الحالات، إلا ما ندر، الموافقة على نشر قوات حفظ السلام وبعثات المراقبة أو المساعدة الدولية لتعمل على أراضيها. ويتيح متطلب الموافقة هذا للدولة التفاوض على الجدول الزمني و/أو قواعد الاشتباك و/أو إجراءات العمل الموحدة الخاصة ببعثة حفظ السلام أو المراقبة. وكثيرًا ما يتم تضمين هذه الأحكام في اتفاقات مراكز القوات، أو في ملحق إحدى قرارات مجلس الأمن يجري التفاوض عليه، أو في قرار مماثل صادر عن هيئة إقليمية يمنح تفويضًا بنشر قوة ما. وتكون موافقة الدولة المضيفة قابلة للإلغاء، إلا أنه يمكن للدول أحيانًا إنهاء تقاسمها لاحتكار القوة مبكرًا.

ومن منظور الدولة كذلك، وحسب مبدأ السيادة، لا يحق للأطراف المسلحة غير الحكومية العاملة على أراضي الدولة أن تمتلك قوات مسلحة دون موافقتها. وخلال مفاوضات إنهاء الصراع الداخلي، تستند جميع الدول دون استثناء إلى مبدأ السيادة في تبرير استعادة احتكار القوة. في المقابل، يبدأ التفاوض بالنسبة لجهة مسلحة غير حكومية من النقطة التي أساءت فيها الدولة استخدام حقوقها السيادية، ويصبح من الضروري عندئذ إحداث تغيير في النظام أو في مساحات الأراضي المستحوذ عليها أو تولي جهة فاعلة دولية الإشراف السياسي على الدولة قبل استعادة احتكارها للقوة.

ميثاق الأمم المتحدة

يحدد ميثاق الأمم المتحدة مقاصد أجهزة الأمم المتحدة وسلطاتها. وغالبًا ما توظف مختلف سلطات الأمم المتحدة وهيئاتها التابعة لها ويُعتمد عليها في منح التفويض بتقاسم احتكار القوة مع الجهات الفاعلة الدولية أثناء عملية السلام، وهو ما قد يتم قبل و/أو بعد التفاوض على اتفاق السلام.

ويمنح الفصل السادس والسابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة سلطات واسعة للتعامل مع صراعات التسوية السلمية والقسرية التي تهدد السلم والأمن الدوليين. وتشمل هذه السلطات منع تكرار الصراع، ومنع توسعه عبر الحدود، وتحقيق الاستقرار والمراقبة بعد وقف إطلاق النار، والمساعدة في تنفيذ اتفاقات السلام، فضلاً عن دعم جهود الحوكمة في إدارات ما بعد الصراع.

غالبًا ما يشار إلى معظم بعثات الأمم المتحدة عمومًا ببعثات "حفظ السلام"، إلا أنه يجب التمييز بين أربعة أنواع مختلفة من هذه البعثات، هي: بعثات صنع السلام، وبعثات حفظ السلام، وبعثات إنفاذ السلام، وبعثات بناء السلام. وقد عرّف مذهب كابستون الصادر عن الأمم المتحدة عام 2008 صنع السلام بأنه "تدابير تهدف إلى معالجة الصراعات الجارية" وتتضمن عادةً أعمال الدبلوماسية والمفاوضات لجلب الأطراف المسلحة إلى طاولة المفاوضات. وفي حين أن حفظ السلام هو "أسلوب معدّ للحفاظ على السلام مهما كان هشاً وحيثما يتوقف القتال، وللمساعدة في تنفيذ الاتفاقات التي يتوصل إليها صانعو السلام".

وقد يسبق حفظ السلام جهود إنفاذ السلام أو يُستكمل بها، وهي جهود تتضمن "تطبيق مجموعة تدابير قسرية، بتفويض من مجلس الأمن، بما في ذلك استخدام القوة العسكرية [...] لاستعادة السلم والأمن الدوليين في الحالات التي يقرر فيها مجلس الأمن وجود عمل عدواني أو تهديد أو خرق للسلم". ومع أنه يمكن تفويض بعثات حفظ السلام بموجب كل من الفصلين السادس والسابع، عادةً ما تقوّض بعثات إنفاذ السلام تحت سلطة الفصل السابع من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وفي حين تلتزم بعثات حفظ السلام دوليًا بالحصول على موافقة الدولة المضيفة، قد تُبذل جهود إنفاذ السلام دون موافقتها أحيانًا.

يكمّل كل من هذه الصور الثلاثة المتباينة لـ "حفظ السلام" عملية بناء السلام، التي "تنطوي على مجموعة تدابير تسعى إلى الحد من خطر الوقوع في الصراع أو العودة إليه من خلال تعزيز القدرات الوطنية على جميع مستويات إدارة الصراع وإرساء الأسس المستدامة للسلم والتنمية". وترتبط جهود بناء السلام بكل معضلة تقريبًا يتناولها هذا الكتاب وتتداخل معها. مع ذلك، تركز المعضلات التي يتناولها هذا الفصل بشكل أساسي على حفظ وإنفاذ السلام للتعرف أكثر على سبل اعتماد الدول والأمم المتحدة على سلطاتها القانونية لاستخدام القوة بهدف تقاسم و/أو استعادة احتكار الدولة للقوة.

الفصل السادس

يتناول الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة الحل السلمي للنزاعات ويمنح الأمم المتحدة السلطة القانونية لتجميع وتمويل ونشر القوات العسكرية التابعة للدول الأعضاء تحت قيادة الأمم المتحدة.

قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة والمكلفة بولاية بموجب الفصل السادس غير مخولة باستخدام القوة لحل النزاع، لكنها قد تضطلع بعدد من المهام المتعلقة بعملية السلام تشمل ما يلي: تنفيذ وقف إطلاق النار لتهيئة الظروف اللازمة للأطراف للتفاوض على اتفاقات السلام؛ والمساعدة في تنفيذ هذه الاتفاقات؛ وحماية المدنيين؛ ومراقبة نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج؛ ودعم جهود إصلاح قطاع الأمن؛ وتهيئة الظروف المناسبة لإجراء انتخابات آمنة وحرّة ونزيهة؛ والمساعدة في استعادة احتكار الدولة للقوة بالكامل.

هناك جدل قانوني حول ما إذا كانت قرارات الفصل السادس ملزمة أم لا. فالمادة رقم 25 من الفصل الخامس من ميثاق الأمم المتحدة تمنح مجلس الأمن سلطة تمرير قرارات ملزمة قانونًا، وهي تنص على ما يلي: "يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق". غير أن باحثين قانونيين يتبنون رأيًا مختلفًا حول ما إذا كانت أحكام المادة رقم 25 تكفي لتكون قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ملزمة، كتلك التي تتخذ ضمناً بموجب الفصل السادس، دون الاستناد إلى سلطة إنفاذ أخرى بموجب الفصل السابع. وهناك إجماع كبير على أن تطبيق المادة رقم 25 يشمل نطاقًا أبعد من قرارات الفصل السابع. ومن المثير للاهتمام أن مجلس الأمن لا يستشهد بالفصل السادس في صياغة أي قرار يتخذه بموجب أحكام هذا الفصل.

الفصل السابع

يتناول الفصل السابع قدرة الأمم المتحدة على الاستجابة للتهديدات التي يتعرض لها السلم والأمن الدوليان. فإذا فشلت التدابير السلمية في التخفيف من حدة التهديد، تمنح المادة رقم 42 مجلس الأمن سلطة "القيام بالأعمال اللازمة بواسطة القوات الجوية أو البحرية أو البرية لحفظ السلم والأمن الدوليين واستعادتهما. وقد تشمل هذه الأعمال المظاهرات والحصار والعمليات الأخرى التي تنفذها القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة".

ويقر ميثاق الأمم المتحدة بأن مطالبة الدول بالسيادة لها حدود. حيث تنص المادة رقم 2 من الميثاق على ما يلي: "ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم الولاية الداخلية لدولة ما [...] على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير الإنفاذ بموجب الفصل السابع". وعلى هذا النحو، يمنح الفصل السابع السلطة القانونية للتدخل في سيادة الدولة من أجل استعادة السلم والأمن.

وفي السنوات السابقة، لم يستشهد مجلس الأمن صراحة بالفصل السابع في قراراته، وهو أمر يتسق مع حذفه للإشارات إلى الفصل السادس. حيث اعتُبرت سلطة التدخل مفهومة ضمناً من سياق الصراع ومحتوى البنود الواردة في القرار. وسعيًا من الدول الأعضاء إلى المزيد من التوضيح والتركيز على قرارات مجلس الأمن التي دعت إلى زيادة السلطة الممنوحة بموجب الفصل السابع، فقد أضافت هذه الدول بوثيرة متزايدة عبارة "العمل بموجب الفصل السابع" إلى هذه القرارات - لا سيما تلك التي تمنح تفويضًا بإنفاذ السلام.

وفي يوليو عام 1950، منحت الأمم المتحدة تفويضًا للدول الأعضاء باستخدام القوة لصد الهجوم المسلح الذي شنته كوريا الشمالية على كوريا الجنوبية "واستعادة السلم والأمن الدوليين في المنطقة". وكانت خطوة الأمم المتحدة هذه استجابة لطلب كوريا الجنوبية تقاسم احتكارها للقوة من أجل الدفاع عن نفسها ضد هجوم كوريا الشمالية. وفي قرار لاحق، أوصى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بأن تعمل جميع الدول التي تقدم المساعدة العسكرية لكوريا الجنوبية تحت القيادة الموحدة للولايات المتحدة الأمريكية، التي حصلت على تفويض باستخدام علم الأمم المتحدة وفق تقديرها الخاص خلال العمليات. ووفقاً لهذا الترتيب، ظلت الأمم المتحدة على اتصال وثيق بالقيادة الأمريكية لكنها لم تمارس أي سيطرة على عمل تلك القوات.

وفي عام 1960، وسع مجلس الأمن بشكل كبير نطاق التفويض الذي منحه لقوات حفظ السلام التابعة له باستخدام القوة، بدءًا بعمليات الأمم المتحدة في الكونغو التي منحت تفويضًا "باستخدام القوة إذا لزم الأمر كخيار أخير". ووسع مجلس الأمن نطاق هذه السلطة بصورة أكبر بمنح بعثات في قبرص ولبنان تفويضًا باستخدام القوة لا للدفاع عن النفس فحسب، بل "للدفاع عن البعثة" كذلك. وفي نهاية المطاف، كان نطاق الإذن القانوني باستخدام القوة واسعًا بما يكفي لتمكين البعثات من توظيف جميع السلطات اللازمة للدفاع عن قوتها وتنفيذ الولاية المسندة إليها.

وكما هو مبين أدناه، استند مجلس الأمن في حالة كوسوفو إلى الفصل السابع لمنح السلطة القانونية لاستبعاد الدولة تمامًا من احتكار القوة. ووضع قرار مجلس الأمن رقم 1244 كوسوفو (التي كانت تسمى بمقاطعة صربيا آنذاك) تحت الإدارة المؤقتة للأمم المتحدة ومنحت بموجبه قوات الناتو تفويضًا للحفاظ على السلم والأمن. واستبعد القرار جميع القوات الصربية من أراضي كوسوفو وطالب جميع القوات الموجودة في الإقليم بالانسحاب الفوري.

الفصل الثامن

يتناول الفصل الثامن العلاقة بين قوات الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية في عمليات السلام. حيث توضح المادة رقم 52 (1) أن الإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن لا تحظر على الكيانات الإقليمية الانخراط في أعمال الحل السلمي للنزاعات، بل إنها في الواقع تشجع هذه الإجراءات، شريطة أن تكون متسقة مع مبادئ ميثاق الأمم المتحدة.

وفي الحالات التي يمنح فيها مجلس الأمن تفويضًا بإجراء عمليات حفظ السلام، يُسمح لمجلس الأمن بموجب المادة رقم 53 بأن "يستخدم، إذا لزم الأمر، هذه الترتيبات أو الوكالات الإقليمية في اتخاذ إجراءات الإنفاذ تحت مراقبته وإشرافه". وبذلك، يجوز للأمم المتحدة أن تستخدم الفصل الثامن في دعوة الهيئات الإقليمية إلى دعم تدابير حفظ أو إنفاذ السلام. وكما سنرى لاحقًا، تمنح الأمم المتحدة بصورة متزايدة تفويضًا لبعثات حفظ وإنفاذ السلام من خلال الهيئات الإقليمية مثل الناتو، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، والاتحاد الأفريقي.

ممارسات الدول الرئيسية

يركز هذا الفصل على الحالات التالية الخاصة بممارسات الدول الرئيسية لمناقشة مختلف المعضلات التي تواجهها أطراف مفاوضات السلام عند التعامل مع معضلة الأمن ما بعد مرحلة الصراع. وتبرز الفقرات التالية العلاقة بين كل عملية سلام وتقاسم أو استعادة احتكار القوة. وللمزيد من المعلومات عن هذه النزاعات والمفاوضات والاتفاقات، يرجى الرجوع إلى الملحق.

حصلت **أنغولا** على استقلالها من خلال اتفاق أفور الذي أبرم عام 1975 بين البرتغال وحركات التحرير الأنغولية، إلا أن فشل ترتيب تقاسم السلطة حسب الاتفاق تسبب في إغراق أنغولا في حرب أهلية استمرت لعقود. وفي عام 1991، وقعت القوات المعارضة على اتفاق وقف إطلاق النار سمي باتفاق بيسيس، الذي نص على احتكار القوة من خلال الدمج الفوري لقوات أمن الدولة والجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية. غير أن هذا الجهد فشل، ويرجع ذلك جزئيًا إلى الجدول الزمني القصير لتحقيق احتكار القوة من خلال دمج القوات. وفي عام 1994، وقع الأطراف على بروتوكول لوساكا، الذي دعا إلى وقف إطلاق النار وتقاسم احتكار القوة مع بعثة حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة ودمج القوات في جيش وطني واحد. وطلبت أنغولا في يناير 1999 انسحاب قوات حفظ السلام بعد تمديد الوجود الأممي ثلاث مرات تطور خلالها دور الأمم المتحدة من الملاحظة والمراقبة إلى حفظ السلام. وفي عام 2002، هزمت القوات الأنغولية الجهات المسلحة غير الحكومية، ووقع الأطراف مذكرة تفاهم لوينا، التي وضعت حدًا للنزاع المسلح.

في عام 1992، وفي خضم تفكك يوغوسلافيا السابقة بالعنف، أنشأ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة قوة الأمم المتحدة للحماية (UNPROFOR) بموافقة أطراف الصراع. حيث خصصت القوة في البداية ل**كرواتيا**، لكن بعد فترة وجيزة توسع نطاق عملها ليشمل **البوسنة والهرسك** و**مقدونيا**. ومرارًا وتكرارًا، فشلت ولاية قوة الأمم المتحدة المربكة والمتغيرة باستمرار -- والتي كثيرًا ما وصفت بأنها تحت "الفصل السادس والنصف" -- في حماية المدنيين بصورة كافية. ومع بلوغ العنف ذروته في عام 1995، قرر المجتمع الدولي، بموجب الفصل السابع، التدخل وإخضاع احتكار البوسنة للقوة لسيطرته، حيث أعطى حلف الناتو تفويضًا بشن غارات جوية تهدف إلى إنهاء الصراع بإجبار القوات الصربية على الدخول في عملية تفاوض حقيقية. وفي نوفمبر 1995، وقع الأطراف اتفاقات دايتون للسلام، التي نصت على نشر قوة إنفاذ بقيادة الناتو وقوة شرطة مدنية تابعة للأمم المتحدة لتنفيذ اتفاق السلام. كما منحت الاتفاقات قوات الناتو سيطرة شبه كاملة على احتكار البوسنة للقوة. وأسست بموجب اتفاقات دايتون أيضًا هيكل عسكري محلي يحتفظ فيه كل من الكيانين (**اتحاد البوسنة والهرسك** و**جمهورية صربسكا**) بجيش منفصل في الفترة الانتقالية. وفي عام 2005، أي بعد عقد من توقيع اتفاقات دايتون، أنشأت الجيوش الثلاثة قيادة مشتركة على المستوى الوطني، بالإضافة إلى وزارة دفاع وطنية.

شهدت **بوروندي** موجة عنف عرقي شديدة، بما في ذلك مجازر الهوتو في عامي 1972 و1988، ومجزرة التوتسي في أعقاب مقتل الرئيس آنذاك نداداي في عام 1993. وفي نهاية المطاف، أسفرت سنوات من المفاوضات عن اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في

أغسطس 2000، الذي حدد اتفاقًا لتقاسم السلطة دون أن يشمل وقفًا لإطلاق النار. ورفضت جماعات الهوتو المتمردة التوقيع على اتفاق أروشا، مع ذلك أصبحت اتفاقات دمج قوات الأمن والدفاع ضمن اتفاق أروشا أساسًا للجهود اللاحقة التي تهدف إلى استعادة احتكار القوة. وتشكلت حكومة بوروندي الانتقالية في نوفمبر 2001، ودخلت لاحقًا في مفاوضات ووقف إطلاق نار مشترك في عام 2002، فضلًا عن وقف منفصل لإطلاق النار مع الأطراف المسلحة غير الحكومية. واعتبارًا من أكتوبر 2003، دعمت بعثة الاتحاد الأفريقي في بوروندي تنفيذ اتفاق أروشا ووافقت على تقاسم احتكار بوروندي للقوة من خلال مراقبة تطبيق وقف إطلاق النار ذلك. وفي يونيو 2004، انتقل هذا الاحتكار المشترك للقوة إلى بعثة حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة.

بعد وقت قصير من إعلان استقلال **موزمبيق** عن البرتغال، انزلت الدولة في حرب أهلية واضطر الأطراف أخيرًا بسبب الدمار الداخلي وتراجع الدعم الدولي إلى توقيع اتفاق السلام العام عام 1992، الذي نص على وقف دائم لإطلاق النار واستعادة احتكار القوة من خلال التشراك في إنشاء قوة دفاع موزمبيقية وطنية جديدة، ونزع سلاح جميع الوحدات الأخرى وتسريحها. كما نص على تقاسم القوة مع قوات الأمم المتحدة التي ستتولى مراقبة تنفيذ الاتفاق. وحل السلام لعقدين من الزمن، حتى اندلع العنف مرة أخرى في عام 2013 وأعلنت الجهات المسلحة غير الحكومية بطلان اتفاق عام 1992. كما وعدت الاتفاقات الجديدة بين الأطراف في عامي 2014 و2019 بتحقيق وقف دائم لإطلاق النار وإنشاء هياكل حكم جديدة.

بين عامي 1988 و1998، خاض الجيش الثوري في **بوغانفيل** صراعًا مسلحًا مطالبًا بحقه في الانفصال، سواء ضد قوة دفاع **بابوا غينيا الجديدة** أو ضد قوات مقاومة **بوغانفيل**، وهي قوة مقاتلة بالوكالة لبابوا غينيا الجديدة. وفي عام 2001، وقع الأطراف اتفاق بوغانفيل للسلام، الذي منح بوغانفيل الحكم الذاتي في ظل حكومة مستقلة حديثًا. ونص الاتفاق على إجراء استفتاء بشأن المركز السياسي لبوغانفيل بعد 10 إلى 15 سنة. وحتى ذلك الحين، اتفق الأطراف على وقف استخدام القوة واستعادة احتكار الحكومة الوطنية للقوة، كما وافقوا على خطة للتخلص من الأسلحة وأحقوقها [بالاتفاق]. وفي استفتاء الاستقلال الذي أجري بين نوفمبر وديسمبر من عام 2019، أدلى 98 في المائة من الناخبين بأصواتهم لصالح الاستقلال.

في عام 1994، حرضت القوات المسلحة **الرواندية** على ارتكاب إبادة جماعية أودت بحياة نحو 800,000 من جماعات التوتسي والهوتو المعتدلين على مدار مائة يوم. وفي ظل الهزيمة المؤكدة للجيش الرواندي على يد الجبهة الوطنية الرواندية ونهاية الإبادة الجماعية، ضمنت الحكومة الجديدة احتكارها للقوة بقيادة بول كاغامي. وفي محاولة للاحتفاظ باحتكار القوة والحماية من الثورة المضادة، التزمت الحكومة بتنفيذ الأحكام الأمنية المنصوص عليها في اتفاق أروشا للسلام لعام 1993 وأنشأت جيشًا وطنيًا مدمجًا على أساس عرقي.

بين عامي 1991 و2002، خاضت الجبهة المتحدة الثورية، بدعم من الرئيس الليبيرى تشارلز تايلور، حربًا أهلية وحشية ضد **سيراليون**. وخلال ذلك الوقت، تقاسمت سيراليون احتكار القوة مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك ميليشيا كاماجورز، وإكزيكيوتيف أوتكمز (قوة مرتزقة من جنوب أفريقيا) وقوات فريق المراقبين العسكريين التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والأمم المتحدة، وغينيا، والمملكة المتحدة. ووقع الأطراف اتفاق لومي للسلام في يوليو 1999، الذي منح مؤسس الجبهة المتحدة الثورية، فوداي سنكوه، العفو العام ومنصب نائب الرئيس مقابل تسريح الجبهة ونزع سلاحها، والذي نص كذلك على نزع سلاح جيش سيراليون. إلا أن الاتفاق انهار وهزمت سيراليون، بالتنسيق مع حلفائها الدوليين، الجبهة المتحدة الثورية واستعادت احتكارها للقوة.

سعى اتفاق السلام الشامل لعام 2005 بين **السودان** و**جنوب السودان** إلى إنهاء الصراع الذي دام عقودًا من خلال منح الجنوب فرصة الاستقلال بعد فترة الوحدة الوطنية الانتقالية التي سعى فيها الشمال والجنوب إلى تحقيق الاندماج السياسي والتحول الديمقراطي المحدود. وخلال هذه الفترة، تقاسم الشمال والجنوب احتكار القوة، مع احتفاظ الجنوب بقواته المسلحة المنفصلة، إلى جانب إنشاء عدد محدود من الوحدات المدمجة المشتركة. وصيغت أحكام محدودة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، كما بذل

جهد محدود لتنفيذ تلك الأحكام. وصوت سكان جنوب السودان بأغلبية ساحقة لصالح الاستقلال ليتحول الجنوب إلى دولة جديدة. وبدلاً من ذلك، انزلق جنوب السودان إلى حرب أهلية على الفور.

بالإضافة إلى الصراع مع جنوب السودان، انخرطت السودان في نزاع في دارفور بين عامي 2003 و2020، ومع جنوب كردفان والنيل الأزرق بين عامي 2011 و2020. وأسس اتفاقاً أوجا والدوحة المتعلقان بدارفور آليات مبتكرة لكن غير ناجحة لاستعادة احتكار السودان للقوة. وطوال معظم فترات الصراع، تقاسمت السودان على مضمض احتكار القوة مع قوة حفظ السلام المشتركة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، التي تطورت ولايتها تطوراً كبيراً على مدار الصراع. وفي عام 2020، توصلت السودان إلى اتفاق سلام متعدد المسارات مع الجهات الفاعلة غير الحكومية في دارفور وبعض الجهات الفاعلة غير الحكومية في جنوب كردفان والنيل الأزرق، بالإضافة إلى الأحزاب الإقليمية الأخرى داخل السودان. ونصت هذه الاتفاقات على مجموعة انتقائية ومنفصلة من وسائل تقاسم احتكار القوة في الفترة الانتقالية واستعادة احتكار القوة للسودان بمرور الوقت.

المعضلات

تواجه أطراف الصراع نوعين من المعضلات في مساعيها لحل مسألة احتكار القوة. يتعلق النوع الأول بتقاسم احتكار القوة مع المجتمع الدولي، في حين يتعلق الثاني بتقاسم احتكار القوة فيما بينهما.

وتكون المفاوضات المتعلقة بتقاسم القوة مع المجتمع الدولي متعددة الأبعاد وتجري عدة مرات طوال عملية السلام. وغالباً، لكن ليس دائماً، ما تشمل هذه المفاوضات جميع أطراف الصراع وكذلك مختلف ممثلي المجتمع الدولي، بما في ذلك الوسطاء ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة والدول التي تقدم قوات حفظ أو إنفاذ السلام. وفي بعض الظروف، قد يتصرف المجتمع الدولي بصورة أحادية لتقويض احتكار الدولة للقوة.

وتبدأ المفاوضات في كثير من الأحيان عندما يتفاوض الأطراف على وقف الأعمال العدائية أو وقف إطلاق النار ويسعون إلى الحصول على مساعدة المجتمع الدولي في مراقبة الاتفاق أو رصده أو إنفاذه. وقد تعقد جولات لاحقة من المفاوضات في الوقت الذي يسعى فيه الأطراف إلى تحقيق تقدم في جميع تفاصيل اتفاقات وقف إطلاق النار الأولية. وتستأنف المفاوضات أيضاً عندما يبدأ الأطراف مناقشة اتفاق شامل، يتضمن دائماً تقريباً أحكاماً أمنية. وكثيراً ما يطلب طرف أو أكثر تقاسم احتكار القوة مع القوات الدولية لضمان تنفيذ أحكام الاتفاق وغيرها من الأحكام.

وعند التفاوض على تقاسم القوة مع المجتمع الدولي، يتناول الأطراف دائماً تقريباً المسائل التالية: موافقة الدولة، وفي كثير من الأحيان موافقة الجهات الفاعلة غير الحكومية؛ وطبيعة وتركيب القوات الدولية، بما في ذلك هيكل قيادة القوات الدولية؛ وولاية تلك القوات.

ويمكن تصنيف المفاوضات المتعلقة بتقاسم القوة بين الدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية حسب ثلاث أساليب رئيسية. في الأسلوب الأول، تسعى الدولة إلى استعادة احتكار القوة بالكامل. وفي الأسلوب الثاني، تعيد الدولة احتكارها للقوة بصورة كاملة لكنها معدلة من خلال دمج الجهات المسلحة غير الحكومية في القوات الوطنية. وفي هذه الحالات، كثيراً ما تضع الأطراف أحكاماً مفصلة تتعلق بنزع سلاح القوات غير الحكومية وتسريحها وإعادة دمجها، إلى جانب إصلاح قطاع الأمن للقوات الوطنية. وكثيراً ما يعدُّ الأطراف والمجتمع الدولي عمليات العفو العام أو المساءلة كشرط لاستمرار دمج القوات وكوسيلة لتدعيمه. وغالباً ما يثبت التسلسل الزمني وتوقيت نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وإصلاح قطاع الأمن والعفو العام أو المساءلة أهمية كبيرة في نجاح الجهود المبذولة لدمج القوات.

وفي الأسلوب الثالث، تعيد الدولة احتكار القوة بصورة محدودة من خلال السماح للجهات الفاعلة غير الحكومية بالاحتفاظ بقواتها وهيكلي قيادتها تحت مظلة قيادة القوات الوطنية. وكثيرًا ما يُعتمد هذا الأسلوب عندما يتوخى اتفاق السلام تحديد المركز النهائي مستقبلاً لطرف يسعى إلى تقرير المصير الخارجي، أو عندما لا يكون أحد الأطراف الفاعلة غير الحكومية مقتنعًا اقتناعًا راسخًا بديمومة الاتفاق. وغالبًا ما يفترن هذا الأسلوب بجهود تعزيز درجة معينة من الدمج بين وحدات الدولة الخاصة والقوات غير الحكومية، بالإضافة إلى جدول زمني لدمج القوات في المراحل النهائية.

التفاوض بشأن تقاسم القوة مع المجتمع الدولي

خلال فترة الصراع الداخلي، تعمل الجهات المسلحة غير الحكومية على تقويض احتكار الدولة للقوة. وعلى هذا النحو، غالبًا ما يستحيل على الدولة الحفاظ على السلم والأمن داخل حدودها. ويجدر الذكر أن الدولة والجهات المسلحة غير الحكومية هي التي تهدد سلم وأمن الدولة في كثير من الحالات. وبهدف استعادة السلم والأمن، تلتزم الدولة، غالبًا بالشراكة مع الجهات المسلحة غير الحكومية، مساعدة المجتمع الدولي، سواء من خلال الأمم المتحدة أو هيئة إقليمية سياسية أو عسكرية مثل الاتحاد الأفريقي أو الناتو. وفي بعض الحالات المحدودة، يفرض المجتمع الدولي نفسه على دولة ما بصورة أحادية لاستعادة السلم والأمن، ومثال على ذلك هو التدخل الإنساني من قبل الناتو في صربيا/كوسوفو.

ورصد مسح علمي أجري مؤخرًا أنه في ما يزيد على 60 في المائة من الصراعات الداخلية تم نشر قوات حفظ السلام الدولية للمساعدة في استعادة السلم والأمن واحتكار الدولة للقوة. كما أشار المسح إلى أن مشاركة المجتمع الدولي في استعادة احتكار القوة هو تطور جديد نسبيًا، وأن الدول طلبت في الفترة بين نهاية الحرب العالمية الثانية ونهاية الحرب الباردة المساعدة من قوات حفظ السلام الدولية في أقل من 14 في المائة من الحالات فقط.

وعندما تسعى الدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية إلى إشراك المجتمع الدولي، فإنها تفعل ذلك في سياقات متعددة من التفاوض. ومن المرجح في البداية أن يوافق الأطراف على المشاركة في جهود وقف إطلاق النار عبر المفاوضات وأن يسعوا إلى تحقيق ذلك. وفي جميع حالات وقف إطلاق النار تقريبًا، تتم صياغة أحكام تنص على قدر معين من المشاركة الدولية، سواءً بالرصد أو المراقبة أو الإنفاذ. وضمن مساعي إلزام المجتمع الدولي بمثل هذه الإجراءات، يجب أن تضم الأطراف ممثلين عن المجتمع الدولي دائمًا. وفي هذه الحالات، كثيرًا ما يلعب المجتمع الدولي دورًا مزدوجًا كوسيط وطرف في آن معًا، على الأقل فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بالمشاركة الدولية.

وفي مراحل لاحقة، يعمل الأطراف بصورة متكررة مع المجتمع الدولي لصياغة نوع من الرسائل أو طلبات المساعدة الرسمية، وغالبًا ما تستلزم صياغة الطلبات الرسمية مشاركة المجتمع الدولي. وكما هو الحال بالنسبة للرسائل، غالبًا ما تشمل الاستجابة مشاركة الدولة وكذلك على الأرجح مشاركة الجهات الفاعلة غير الحكومية بدرجة أقل. وغالبًا ما تكون استجابة الأمم المتحدة على هيئة قرارات مجلس الأمن، وتتمتع الدولة بحق المشاركة في المداولات الخاصة بالقرار. وكثيرًا ما تركز هذه القرارات بشدة على مسألة ولاية البعثات.

بعد ذلك، تتفاوض القوات المتدخلة والدولة على اتفاق مركز القوات، الذي يحدد طبيعة البعثة وامتيازات وحصانات القوات الدولية وحقوق والتزامات الدولة وهذه القوات الدولية، ثم تقوم القوة المنتشرة بصياغة قواعد الاشتباك لأفرادها العسكريين. وغالبًا ما يتم ذلك بقدر من التعاون مع الدولة.

وعند التفاوض على تقاسم القوة مع المجتمع الدولي، يتناول الأطراف دائماً تقريباً المسائل التالية: موافقة الدولة، وفي كثير من الأحيان موافقة الجهات الفاعلة غير الحكومية؛ وطبيعة وتركيب القوات الدولية، بما في ذلك هيكل قيادة القوات الدولية؛ وولاية تلك القوات.

موافقة الدولة والأطراف غير الحكومية

أول معضلة تواجهها الدولة في الصراع هي احتماليات الموافقة على تقاسم احتكار الدولة للقوة مع جهات فاعلة خارجية وكيفية القيام بذلك. ولأن السيادة واحتكار القوة هما أساس قيام الدولة، تتوخى الدول الحذر الشديد في منح الموافقة على نشر قوات دولية على أراضيها. وغالباً ما لا يصدر قرار تقاسم الاحتكار للقوة إلا بعد أن تستنفد الدولة تماماً جهودها في حل الصراع باستخدام القوة، و/أو عندما تضطر إلى الدخول في مفاوضات وقف إطلاق النار إما لنجاح الجهات الفاعلة غير الحكومية أو بضغط من المجتمع الدولي.

وعلى الدولة بعد ذلك أن تقرر فيما إذا يجب أن تشترك مع المجتمع الدولي في احتكارها للقوة وأن تتشارك أيضاً في حقها السيادي في الموافقة مع الجهات المسلحة غير الحكومية. وقد يتردد المجتمع الدولي في نشر القوات دون موافقة الجهات المسلحة غير الحكومية. مع ذلك، قد يؤدي منح هذه الجهات الحق في الموافقة إلى تمييز سلطة الدولة السيادية كئثم للسلام.

ويجب على الدولة أيضاً أن تقرر ما إذا كانت ستطلب العمل تحت سلطة الفصل السادس أو السابع، مع أنها يمكن أن تلتزم الصمت بشأن هذه المسألة. ورغم أن الفصل السادس يعتبر انتهاكاً بدرجة أقل لسيادة الدولة، فإنه قد يساهم في تقاسم احتكار الدولة للقوة دون أن يمنح المجتمع الدولي سلطة كافية لإنهاء الصراع فعلياً. ومع ذلك، إذا طلبت الدولة تطبيق الفصل السابع، يجوز للقوات الدولية أن تمتلك كل السلطة اللازمة التي قد تستخدمها ضد الدولة. وفي هذه الحالة، لا تشارك الدولة احتكارها للقوة فحسب، بل يجوز أن تستخدم القوات الدولية بعد ذلك هذه القوة في فرض المزيد من القيود على إجراءات الدولة السيادية.

كما يجب على الدولة مراعاة كيفية تقاسم احتكار القوة بحيث لا يستخدم المجتمع الدولي تلك الموافقة الأولية للشروع في توسيع ولاية القوات الدولية. وقد تجد الدولة نفسها في وضع توافق فيه على نشر قوات خفيفة التسليح بموجب تفويض محدود، لكن القوات المنتشرة ومراقبيها السياسيين يفسرون التفويض بصورة فضفاضة ويعملون على تعزيز قدرات القوات العسكرية. كما تخاطر الدولة بقيام المجتمع الدولي، دون موافقتها، بإجراء التعديلات الرسمية على الولاية وطبيعة القوات العسكرية المنتشرة.

وأخيراً، يجب على الدولة النظر في كيفية سحب موافقتها على تقاسم احتكار القوة، سواء كلياً أو جزئياً. فقد يعيد ذلك الدولة إلى دائرة العنف على نطاق واسع، أو قد يقرر المجتمع الدولي أن الموافقة الأولية غير قابلة للنقض ويرفض مغادرة الدولة إلى أن يُحل الصراع، مما يزيد من تفويض سيادة الدولة.

أساليب حل معضلة الموافقة

فيما يتعلق بموزمبيق، اتفقت الحكومة بداية مع المقاومة الوطنية الموزمبيقية (رينامو) على الإعلان المشترك عن موافقتها على تقاسم احتكار القوة في الدولة. وقامت الحكومة بذلك في إعلان مشترك صدر في أغسطس ١٩٩٢ أعربت فيه عن التزامها بالموافقة على "دور المجتمع الدولي، لا سيما الأمم المتحدة، في مراقبة وضمان تنفيذ بنود اتفاق السلام العام، خصوصاً وقف إطلاق النار والعملية الانتخابية". وفي وقت لاحق في أكتوبر ١٩٩٢، اتفق الأطراف على اتفاق سلام عام ينص على مشاركة إضافية واسعة النطاق للأمم المتحدة، سواء من حيث مراقبة تنفيذ الاتفاق والاضطلاع بمهام محددة تتعلق بوقف إطلاق النار وإجراء الانتخابات وتقديم المساعدات الإنسانية. وكُلفت الأمم المتحدة أيضاً برئاسة لجنة الإشراف والمراقبة المشكلة للإشراف على تنفيذ الاتفاق.

وشاركت الأمم المتحدة في المفاوضات بصفة مراقب وساعدت في تحديد الطابع المحدد للطلب الأممي. وأعلن رئيس موزمبيق موافقة بلاده الرسمية عبر رسالة إلى الأمين العام للأمم المتحدة يطلب فيها نشر موظفي الأمم المتحدة على الفور للمساعدة في مراقبة تنفيذ الاتفاق والإشراف على وقف إطلاق النار وإعادة الدمج. وحدد الرئيس إطاراً زمنياً لإنهاء انتشار موظفي الأمم المتحدة، وهو "نهاية الانتخابات العامة" التي كان من المقرر إجراؤها بعد عام. تحرك الأمين العام بناءً على هذا الطلب وحصل على تفويض مجلس الأمن لنشر بعثة الأمم المتحدة.

سعت موزمبيق إلى التغلب على معضلة الموافقة من خلال إشراك الجهة الفاعلة غير الحكومية، أي رينامو، في إعلان مشترك عام، لكنها احتفظت بالحق السيادي في إبلاغ الأمم المتحدة بهذا الطلب والإعلان عن موافقتها عبر رسالة رئاسية. كما قدمت موزمبيق توقعات واضحة حول طبيعة الولاية وحددت مهلة زمنية لتقاسم احتكارها للقوة. وحدد اتفاق السلام بعناية دور الأمم المتحدة في أماكن مختلفة بصفة مراقب لتولي مراقبة تنفيذ الاتفاق والتحقق منه وتقديم المساعدة المادية والتقنية عندما يُطلب منها ذلك. وفي واحد من أحكام الاتفاق، دعت موزمبيق الأمم المتحدة إلى ضمان تنفيذ الاتفاقية. ولتنفيذ مهمتها، نشرت الأمم المتحدة أكثر من 6500 عسكري وما يقرب من 400 موظف مدني. وخلال عمل البعثة، وافقت موزمبيق ورينامو على الولاية وسعتا إلى توسيع نطاقها لتشمل الإشراف على قوة الشرطة وإصلاحها، مما أدى إلى نشر ما يزيد على ألف ضابط شرطة دولي.

الجدير بالذكر أن موزمبيق والأمم المتحدة لم تتفاوضا على اتفاق مركز القوات، مما سبب عددًا من المشاكل اللوجستية والقانونية التي أخرت انتشار قوات الأمم المتحدة بصورة كاملة. فغياب اتفاق مركز القوات، إلى جانب مسائل أخرى، أعاق في النهاية تنفيذ عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج وعقد الانتخابات لمدة عام. وبصورة عامة، أدارت موزمبيق بفعالية مسألة موافقتها على تقاسم احتكار القوة وأبقت ولاية الأمم المتحدة ضمن حدودها الأصلية إلى حد كبير، وأبقت على تمديد الإطار الزمني للوجود الأممي ضمن الحدود المعقولة مع استعادة احتكار القوة بعد إنتهاء انتشار القوات.

وبالنسبة للسودان، ثبت أن تقاسم احتكار القوة مع الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في دارفور أمر معقد مرتبط بالموافقة المتطورة والقسرية. وكجزء من اتفاق السلام الشامل بين السودان وجنوب السودان، وافقت دولة السودان في عام 2005 على إنشاء بعثة للأمم المتحدة في السودان، فنتج عن ذلك نشر ما يصل إلى 10000 من القوات الأممية في السودان وجنوب السودان للمساعدة في تنفيذ اتفاق السلام. وقد وافقت السودان في السابق على نشر عدد محدود من قوات الاتحاد الأفريقي في دارفور وعلى ولاية مراقبة ودعم وقف إطلاق النار الإنساني الموقع في نجامينا في أبريل 2004.

وبالإضافة إلى مفاوضات وقف إطلاق النار، قاد الاتحاد الإفريقي جهود التوصل إلى اتفاق سلام دارفور في أبوجا. واستجابة للصراع المتفاحم في دارفور، زاد الاتحاد الأفريقي في أكتوبر 2004 بموافقة السودان من قوام وحدته العسكرية إلى أكثر من 2300 وما يقرب من ألف شرطي مدني، ثم زاد هذا العدد مرة أخرى في نيسان/أبريل 2005 إلى أكثر من 6000 عسكرياً. وتم تمديد الولاية، لا لتشمل مراقبة وقف إطلاق النار فحسب بل للمساعدة كذلك على تهيئة بيئة آمنة تفضي إلى إيصال المساعدات الإنسانية وعودة اللاجئين والنازحين.

وفي مايو 2006، توصلت السودان والجهات المسلحة غير الحكومية في دارفور إلى اتفاق سلام دارفور في أبوجا. وبينما أورد الاتفاق دوراً واسع النطاق لقوات الاتحاد الأفريقي في توفير الأمن للسكان المدنيين، فإنه لم ينص إلا على الحد الأدنى من دور الأمم المتحدة في مجالات احترام وقف إطلاق النار، وتقديم المساعدات الإنسانية، ومساعدة النازحين واللاجئين العائدين. ومع أن اتفاق السلام لم ينص على الموافقة على نشر قوة عسكرية تابعة للأمم المتحدة، قدم الأمين العام للأمم المتحدة إلى مجلس الأمن توصيته بنشر أكثر من 18,000 فرداً من قوات حفظ السلام الأممية للمساعدة في تنفيذ الاتفاقية. ودعا الأمين العام السودان إلى قبول هذه البعثة على أساس أنها ستحافظ على اتفاق السلام الذي تم التوصل إليه مؤخراً مع جنوب السودان.

وفي أغسطس 2006، تحرك مجلس الأمن وتبنى القرار رقم 1706، الذي أصدر تفويضاً بموجب الفصل السابع بتوسيع ولاية بعثة الأمم المتحدة لتشمل نشر آلاف القوات الإضافية في دارفور للمساعدة في حماية السكان المدنيين. كما طلب مجلس الأمن من الأمين

العام العمل مع الاتحاد الأفريقي لدمج قواته في قوة الأمم المتحدة، ودعا مجلس الأمن في الفقرة الأولى من منطوق القرار السودان إلى الموافقة على نشر القوات وتقسيم احتكارها للقوة. ولأن السودان لم تمنح الموافقة المطلوبة، لم تتمكن الأمم المتحدة من نشر قوات حفظ السلام المسلحة في دارفور.

ردًا على ذلك، زادت الأمم المتحدة قوام قوات الاتحاد الأفريقي وأنشأت بعثة حفظ سلام مشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة. وعبر عام من المفاوضات، تعرضت السودان خلالها لضغوط دولية مكثفة، وافقت الدولة على العمليات المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في دارفور (يوناميد)، والتي بلغ قوامها ما يزيد على 20,000 جنديًا.

وكما سنناقش لاحقًا، وافقت إندونيسيا بالمثل على تقاسم احتكار القوة مع قوة تابعة للأمم المتحدة بقيادة أستراليا وبموجب الفصل السابع بعد ضغوط سياسية واقتصادية كبيرة.

في المقابل، واجهت بوروندي سيناريوهات معاكسة. فقد طلبت الدولة صراحة أن يستند مجلس الأمن إلى ولاية بموجب الفصل السابع لضمان قوة حفظ سلام قوية تتولى المسؤوليات التي تولتها سابقًا قوة الاتحاد الأفريقي (التي تم دمج معظمها في قوة الأمم المتحدة الجديدة). وفي مارس 2004، وجه الممثل الدائم لبوروندي رسالة إلى رئيس مجلس الأمن يطلب فيها من بعثة حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة دعم تنفيذ اتفاقات أروشا. ونصت الرسالة على ما يلي: "بالنظر إلى ما يجب القيام به، تعنتد حكومة بوروندي بضرورة تزويد هذه البعثة بوسائل أساسية أهمها ولاية كافية بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة"، ثم حددت الرسالة عددًا من أهداف بعثة حفظ السلام. تمت تلبية كثير من هذه المطالب بموجب قرار مجلس الأمن اللاحق، حيث تحرك المجلس بموجب الفصل السابع لنشر قوة عمليات تابعة للأمم المتحدة في بوروندي لديها سلطة "استخدام جميع الوسائل اللازمة" بما في ذلك القوة للاضطلاع بولايتها.

وفي خريف عام 1991، وافقت يوغوسلافيا في رسالة موجهة إلى رئيس مجلس الأمن على نشر بعثة حفظ سلام على أراضيها. كما وافقت البوسنة، التي كانت جزءًا من يوغوسلافيا آنذاك وسعت إلى جانب كرواتيا وسلوفينيا إلى تقرير مصيرها الخارجي، على نشر قوات حفظ السلام هي الأخرى. وجمعت الأمم المتحدة بين نشر قوات حفظ السلام وحظر الأسلحة على أراضي يوغوسلافيا. ومع تعرض شعب البوسنة لمحاولة إبادة جماعية بمرور الوقت، قالت البوسنة بأن حظر الأسلحة يمنعها من ممارسة حقها في الدفاع عن النفس وبالتالي فإنه غير قانوني، وأنها لم تعد توافق على تطبيقه أو إنفاذه. ومع ذلك، رفضت الأمم المتحدة سحب الحظر وقالت أنه سيتم سحب قوات الأمم المتحدة إذا وصلت الولايات المتحدة الأمريكية تهديداتها برفع الحظر من جانب واحد.

في المقابل، أنغولا كانت قادرة على سحب موافقتها على نشر قوات حفظ السلام على أراضيها لاستعادة احتكارها للقوة والسعي إلى حل الصراع باللجوء إلى العنف مجددًا. وبعد تجديد الوجود الأممي ثلاث مرات تطور خلالها دور الأمم المتحدة من الرصد والمراقبة إلى حفظ السلام، طلبت أنغولا في يناير 1999 انسحاب قوات حفظ السلام. وفي ضوء عدم رغبة أنغولا والجهة الفاعلة المسلحة غير الحكومية، حركة يونيتا، في الحفاظ على عملية سلام حقيقية، أو عجزهما عن ذلك، دعم الأمين العام إنهاء ولاية البعثة وأنهى مجلس الأمن ولايتها بالفعل في فبراير 1999. وفي عام 2002، هزمت القوات الأنغولية حركة يونيتا، مما أنهى الصراع المسلح.

وتضطر الدولة في ظروف محدودة إلى تقاسم احتكار القوة أو التنازل عنها. ففي أغسطس 1990، وفي ذروة الصراع الليبيري، فوضت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا قوات فريق المراقبين العسكريين التابع لها بالتوجه إلى ليبيريا لوقف الأعمال العدائية بين الأطراف واحتلال العاصمة مونروفيا. وبفضل هذا التفويض، حافظت هذه القوات على وقف إطلاق نار ناجح نسبيًا لمدة سنتين.

وبالنسبة لكوسوفو، شنت قوات حلف الناتو ضربات جوية مكثفة استمرت 78 يوماً ضد قوات الحكومة الصربية في كوسوفو وصربيا، التي ارتكبت جرائم فظيعة ضد سكان كوسوفو الألبان، ونجح الناتو في هزيمة القوات الصربية. وخلال عملية تفاوض لاحقة وحسب قرار مجلس الأمن رقم 1244، استبعد الناتو قدرة صربيا على احتكار القوة على أراضي كوسوفو.

أما بالنسبة لليبيا، استند مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، بموجب القرار رقم 1973، إلى مبدأ التدخل الإنساني لتفويض الدول الأعضاء باتخاذ جميع التدابير اللازمة -- باستثناء الاحتلال الأجنبي -- لحماية المدنيين في ليبيا، بما في ذلك فرض وإنفاذ منطقة حظر جوي. وأسفر التدخل بقيادة الناتو عن تحقيق أمن مؤقت لسكان ليبيا، وما تلا ذلك من الإطاحة بمعمر القذافي وإعدامه على يد قوات المعارضة الليبية.

طبيعة القوات الدولية وتركيبها

عندما تكون الدول في موقف يتطلب تقاسم احتكار القوة، يجب عليها معالجة معضلة القوى التي يجب أن تتقاسم معها احتكار القوة. ورغم أنه ينظر إلى الأمم المتحدة كخيار رئيسي في العادة، هناك بالفعل عدد كبير من القوى المؤقتة والدائمة التي يمكن للدولة أن تتقاسم معها احتكار القوة. وبصورة مماثلة، هناك درجات من "القوة" يمكن تقاسمها، سواء كانت في شكل مراقبة أعمال الدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية، أو استخدام القوة، أو الاستخدام النهائي للقوة المفترضة بموجب الفصل السابع بهدف تحقيق أو تأمين السلام. وسيتم تناول هذه المسألة الأخيرة في القسم التالي عن الولاية. ومن المهم أخذ نوع الولاية في الاعتبار عند الحسم بشأن طبيعة القوات الدولية.

إحدى الأسئلة المرتبطة بهذه المعضلة هي ما إذا كانت قدرة القوة على مواجهة التحدي حسبما هو مطلوب "كبيرة جداً أم ضعيفة جداً". وقد تكون مهمة المراقبة المؤقتة غير المسلحة باستخدام موارد خفيفة والمنوطة بمؤسسة دولية قائمة وسيلة "بسيطة" ومناسبة لتقاسم جزء من احتكار الدولة للقوة في محاولة لاسترضاء المجتمع الدولي وتخفيف العقوبات السياسية والاقتصادية. وتكون هذه القوة أكثر قبولاً إذا كان الهدف هو التعامل مع أي تفويض محتمل للسيادة، فهي قد تساهم في تجنب العسكرة غير الضرورية لقوة مكلفة بمجرد الرصد أو المراقبة.

ومع ذلك، قد يكون هذا الوجود البسيط غير المسلح مجرد تمهيد لتزويد القوة المستمرة في التطور بالسلاح الثقيل في نهاية الأمر بموجب الفصل السابع. وبمجرد فتح الباب أمام تقاسم احتكار القوة، تنشأ سابقة قانونية وسياسية لمثل هذا "التقاسم". علاوة على ذلك، قد لا تملك القوة الصغيرة ما يلزم للاضطلاع بولايتها. ومع مرور الوقت، قد ترغب الدولة أو الجهات المسلحة غير الحكومية بوجود قوة مراقبة فعالة.

السؤال الآخر الذي تواجهه الأطراف هو ما إذا كان يجب أن تتألف القوة من فريق مخصص يمثل مجموعة من الدول، أو قوة إقليمية، أو قوة عالمية حقيقية - أي الأمم المتحدة. ومن المرجح أن تكون الفرق المخصصة الممثلة للدول، والتي غالباً ما تكون دولاً مجاورة، أو دول الشمال، مستجيبة للمصالح السيادية للدولة وحساسة تجاهها. وقد تكون أقل فعالية في منع انتهاكات الدولة والجهات المسلحة غير الحكومية. ومن المرجح كذلك أن تظهر الهيئات الإقليمية التي تكون الدولة عضواً فيها استجابة أكبر لحقوق السيادة. وهي قد تمتلك أو لا تمتلك الحزم والكفاءة الضروريين لإنجاز مهام الولاية، لكنها بالتأكيد توفر الغطاء السياسي اللازم لتخفيف العقوبات السياسية والاقتصادية. وفي الآونة الأخيرة، سعت مجموعة صغيرة من الكيانات الإقليمية إلى تعزيز قدراتها في مراقبة وحفظ السلام.

ويجب على الدولة والجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية أيضاً أن تقرر ما إذا كانت تسعى إلى إشراك منظمة سياسية إقليمية بحتة، أو منظمة سياسية إقليمية قادرة على تنظيم، ومنح تفويض بشأن، عملية عسكرية مخصصة يتألف فريقها من الدول الأعضاء، أو

منظمة عسكرية إقليمية مثل الناتو. وتعتمد الإجابة مرة أخرى على رغبة الدولة في تقاسم سيادتها وصدق نية الأطراف في توفير قوة فعالة.

وفي هذا الصدد، يجب على الأطراف أن تأخذ في الاعتبار هوية الجهة التي ينبغي أن تقود القوة. وفي بعض الحالات، تمارس منظمة القيادة العامة بما يتفق مع هيكلية صنع القرار فيها، وفي حالات أخرى قد تفوض إحدى الدول الأعضاء بالتعامل مع المسألة. وعندما يشترك أكثر من كيان في احتكار القوة، يجوز لتلك الكيانات أن تتخذ نهجًا مزدوجًا ورئيسيًا للتفويض بأعمال مثل استخدام القوة. وتكون هياكل القيادة المتطورة أكثر فعالية، لكنها تشكل تهديدًا أكبر لقوات الدولة والجهات المسلحة غير الحكومية عندما يتعلق الأمر بقرارات استخدام القوة.

وأخيرًا، يجب على الأطراف تحديد ما إذا كانت ستسعى إلى توفير غطاء لقرار مجلس الأمن عندما تقرر إشراك قوة غير تابعة للأمم المتحدة. وإذا ما تبني مجلس الأمن قرارًا بموجب الفصل الثامن، يمكن لهذا القرار أن يعدل ولاية القوة بتوسيع أو تحديد نطاقها. وإذا قررت أن تعلن أنها تتخذ هذا الإجراء بموجب الفصل السابع، فقد تمنح سلطة مطلقة لاستخدام القوة العسكرية. كما أن توفير غطاء في مجلس الأمن يفيد في تقديم ضمانات إضافية للجهات المسلحة غير الحكومية بأن يخضع الفريق المخصص من الدول أو القوة الإقليمية لإشراف الأمم المتحدة إلى حد ما لتحقيق التوازن بخصوص المصالح السيادية للدولة. ومع ذلك، فإن إشراك مجلس الأمن سيهيئ سيطرة الدولة والجهات الفاعلة الحكومية على ولاية القوة وإجراءاتها.

أساليب حل المعضلات المتعلقة بطبيعة وتركيبه [القوات]

في بعض الأحيان، يكون للدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية مصلحة مشتركة في إنشاء بعثة مراقبة مخصصة لتقاسم جزء بسيط من احتكار الدولة للقوة من أجل بضمان تنفيذ وقف إطلاق النار. وفي حالة سريلانكا، كانت للدولة تجربة سابقة سلبية مع قوة حفظ السلام الهندية التي عملت على الأراضي السريلانكية بين عامي 1987 و1990 لضمان تنفيذ الاتفاق الهندي السريلانكي. فكانت سريلانكا حساسة بوجه عام إزاء الانتهاكات بحق سيادتها. ومن ناحية أخرى، احتجت نمور التاميل على مشاركة الدول التي أدرجت الجماعة المتشددة كمنظمة إرهابية، وكان عدد هذه الدول كبيرًا. وهكذا، عندما توصلت سريلانكا ونمور التاميل إلى اتفاق وقف إطلاق النار في عام 2002، قام الطرفان بدعوة النرويج والسويد وفنلندا والدنمارك وأيسلندا إلى تشكيل بعثة مراقبة غير مسلحة تضم 60 فردًا في سريلانكا لمراقبة تنفيذ الاتفاق. ومن اللافت أن الاتفاق نص على أن يكون لرئيس البعثة السلطة النهائية في تفسير بنود الاتفاق.

فشلت البعثة لعدد من الأسباب أهمها أن كلاً من سريلانكا ونمور التاميل قررا أخيرًا أن من مصلحتهما إيجاد حل نهائي للصراع باستخدام القوة. وشملت الضغوط الملحوظة على بعثة المراقبة مطالبة نمور التاميل في يونيو 2006 باستبعاد المراقبين السويديين والفنلنديين والدنماركيين لأن بلادهم فرضت عقوبات لمكافحة الإرهاب على الجماعة المسلحة، ولم يتبق سوى 20 مراقبًا من النرويج وأيسلندا. وتزايد قلق سريلانكا من بعثة المراقبة لأنها اعتبرت أنها تنتهك سيادتها خارج حدود "المراقبة". فعلى سبيل المثال، في عام 2003، أخطرت البحرية السريلانكية بعثة المراقبة بموجب الاتفاق وقف إطلاق النار بأنها تنوي حظر سفينة بحرية تمد نمور التاميل بالسلاح. فأبلغ المراقبون الجماعة المسلحة، التي قامت على إثر ذلك بتحويل مسار السفينة لتفادي الاستيلاء عليها. كما تعرضت سريلانكا لجرime سيادية عندما سهل المراقبون زيارة "دبلوماسية" لمسؤول بوزارة الخارجية الأيسلندية مع رئيس الجماعة المسلحة.

وفي يناير 2008، انسحبت سريلانكا رسميًا من اتفاق وقف إطلاق النار وأنهت ولاية بعثة المراقبة. وفي مايو 2009، هزمت سريلانكا نمور التاميل، وسط مزاعم موثوقة بارتكاب القوات السريلانكية جرائم فظيعة.

وفي السلفادور، في المقابل، وافقت الدولة وجبهة فارابونديو مارتي للتحرير الوطني على وجود بعثة مراقبين تابعة للأمم المتحدة خلال المراحل الأولى من عملية السلام لمراقبة حماية حقوق الإنسان والتحقيق في أي انتهاكات. ووقع الطرفان اتفاق حقوق الإنسان في يوليو 1990 وطلبا من الأمم المتحدة الاستعداد لنشر بعثة قليلة العدد لمراقبة وقف إطلاق النار المرتقب. ثم طلب الطرفان أن تنشر الأمم المتحدة بصورة استباقية قوة لحفظ السلام لمراقبة تنفيذ اتفاق حقوق الإنسان، وهو ما قامت به في عام 1991.

بعد ذلك اتفق الطرفان مرتين آخرين على توسيع نطاق البعثة بحيث تدعم أولاً اتفاق سلام تشابولتيبيك الموقع في مكسيكو سيتي لمراقبة وقف إطلاق النار، ولمراقبة نقل المهام إلى قوة الشرطة الوطنية والمساعدة في ذلك. وقامت الأمم المتحدة، بموجب الفصل السادس، بنشر حوالي 350 مراقباً عسكرياً و315 شرطياً مدنياً لإنجاز هذه المهمة. بعد ذلك، سحبت الأمم المتحدة قواتها في ظل التقدم في تنفيذ عملية السلام. ونشرت الأمم المتحدة في وقت لاحق حوالي 900 مراقب انتخابات استجابة لطلب مقدم من السلفادور إلى الأمين العام للأمم المتحدة لمراقبة الانتخابات.

وبحلول أبريل 1995، انتهت بعثة الأمم المتحدة بسحب بقية المراقبين، واعتبرت البعثة واتفاقية السلام ناجحة بشكل عام. حيث ذكر معهد كروك لدراسات السلام الدولية بجامعة نوتردام أن جميع أحكام الاتفاقية منفذة بالكامل تقريباً وبنسبة 95.83 في المائة.

وفي حالة تفكك يوغوسلافيا سابقاً، وافق الأطراف عبر إعلان بريوني في يوليو 1991 على إنشاء بعثة مراقبة مخصصة تابعة للجماعة الأوروبية. وأعقب الإعلان ببضعة أيام توقيع مذكرة تفاهم في بلغراد شكلت أساساً لاتفاق مركز القوات. ومثل إعلان بريوني نقطة انطلاق لسلسلة طويلة ومضنية من المفاوضات لإحباط الحرب في يوغوسلافيا ومن ثم إنهائها، حيث بلغت المفاوضات ذروتها في إبرام اتفاقات دايتون.

في البداية، كان الهدف من بعثة المراقبة التي وافقت عليها يوغوسلافيا ومُنحت تفويضاً بموجب الإعلان هو مراقبة اتفاق وقف إطلاق النار وانسحاب قوات الجيش الوطني اليوغوسلافي من سلوفينيا. وكانت البعثة تتألف من عدد صغير من العسكريين والمدنيين التابعين للجماعة الأوروبية ومؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا. وتعين أن يرافق كل فريق من فرق المراقبين في جميع الأوقات ضابط اتصال من كل طرف من الأطراف المتنازعة. ومن المثير للاهتمام أن المراقبين الأوائل الذين تم نشرهم كانوا من البحرية الهولندية وكانوا يرتدون ملابس بيضاء بالكامل، فأصبح اللون الأبيض يميز البعثة وبدأ المراقبون اللاحقون يرتدون ملابس بيضاء ويقودون سيارات بيضاء لا تحمل أي علامات، مما أكسبهم اللقب اليوغوسلافي "رجال الأيس كريم".

وخلال عمليات البعثة التي امتدت من يوليو 1991 إلى ديسمبر 2007، اتسع نطاق عمل البعثة ليشمل البوسنة وكرواتيا ومقدونيا والجبل الأسود وصربيا، إضافة إلى جمع التقارير عن الوضع العسكري وإرسالها إلى الاتحاد الأوروبي، والمشاركة في مفاوضات حل الصراعات المحلية، ومساعدة المنظمات الإنسانية، ورصد حالة حقوق الإنسان، والإبلاغ في نهاية المطاف عن انتهاكات ضد منطقة حظر الطيران البوسنية. وانطلاقاً من تأسيس بعثة مراقبة بأعداد قليلة جداً، تطورت طبيعة وشكل تقاسم المجتمع الدولي لاحتكار القوة، مع يوغوسلافيا أولاً ومع الدول التي خلفتها ثانياً، وبصورة منقطعة حتى أصبحت هذه البعثة عسكرية على نحو متصاعد.

وخلال هذه الفترة، انتقل المجتمع الدولي من مرحلة نشر 50 ضابط اتصال عسكري إلى نشر قوة حفظ سلام قوامها 39,000 فرداً كجزء من قوة الحماية التابعة للأمم المتحدة 1 ثم نشر قوات حفظ سلام إضافية وتوسيع ولاية قوة الحماية التابعة للأمم المتحدة 2. بعد ذلك، عزز المجتمع الدولي قوات حفظ السلام بقوات رد سريع مخصصة مزودة بالسلاح الثقيل قادمة من فرنسا والمملكة المتحدة وهولندا، ثم عززها بصورة إضافية تشمل استخدام القوة الجوية لحلف الناتو بهدف فرض منطقة حظر جوي ثم تقديم الإسناد الجوي لقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. وأخيراً، نشر الناتو بتفويض نصت عليه اتفاقات دايتون 50000 جندياً، بمساعدة الفرقة الأمريكية الأولى المدرعة، لتأمين تنفيذ الاتفاق.

تطورت الولاية بصورة متنسقة من التطبيق تحت الفصل السادس إلى تطبيقها تحت ما يسمى بـ "الفصل السادس والنصف" ثم الفصل السابع. ومن الأهمية بمكان أن مجلس الأمن أصدر في أغسطس 1992 القرار رقم 770 الذي دعى بموجب الفصل السابع "الدول إلى اتخاذ جميع التدابير اللازمة على الصعيد الوطني أو من خلال الوكالات الإقليمية لتسهيل إيصال المساعدات الإنسانية في البوسنة بالتنسيق مع الأمم المتحدة". مع ذلك، منح مجلس الأمن في سبتمبر 1992 تفويضاً لقوة الحماية التابعة للأمم المتحدة بالأضلاع بهذه المهمة بمساعدة الدول الأعضاء، مما خفض مستوى تطبيق القرار ليخضع لأحكام الفصل السادس فقط.

وشهدت الحالة في كوسوفو تطوراً مأساوياً مماثلاً من حيث طبيعة وشكل القوات الدولية التي تتقاسم احتكار القوة مع صربيا. فقد كان أساس التقاسم الأولي لاحتكار القوة غامضاً إلى حد ما. ومع تزايد موجة العنف في كوسوفو في صيف عام 1998، في الوقت الذي ظلت فيه الحرب في كرواتيا والبوسنة عالقة في الذاكرة، كان المجتمع الدولي يخشى من اندلاع حرب بلقان أخرى وما ينطوي عليها من أزمة إنسانية وجرائم فظيعة.

وفي يونيو 1998، أنشأت خمس دول أعضاء في المجتمع الدولي بعثة مخصصة عرفت باسم بعثة المراقبين الدبلوماسيين في كوسوفو لرصد مستويات العنف في كوسوفو. وقد تم إنشاء البعثة من قبل الاتحاد الأوروبي وخمس دول أخرى (بوجود بعثات عاملة لكل من كندا والولايات المتحدة وروسيا وفرنسا والمملكة المتحدة) لتعزيز وجودها العسكري والمدني في سفاراتها في بلغراد، صربيا، وإرسال العاملين للسفر في جميع أنحاء كوسوفو، ولتتمركز العاملون بشكل دائم في بعض الحالات. ولم يكن للبعثات الخمسة هيكل تنسيقي شامل، لكنها تبادلت المعلومات على نطاق واسع بين الدول المهتمة. وبدلاً من التماس موافقة صربيا، استخدمت البعثات مركزها الدبلوماسي كسلطة قانونية.

وفي سبتمبر 1998، تفاوضت الولايات المتحدة مع صربيا على اتفاق وقف إطلاق النار، الذي نص على السماح لصربيا بإنشاء بعثة تحقق غير مسلحة في كوسوفو وعلى بدء عملية "إيغل أي" أو "عين النسر" التي تسمح بتحليق طائرات حلف الناتو في جميع أنحاء إقليم كوسوفو. واستناداً إلى الفصل السابع، صادق مجلس الأمن على هاتين البعثتين وكلف لجنة الأمن والتعاون في أوروبا بتوفير عاملين لبعثة التحقق في كوسوفو وحلف الناتو لتنفيذ عمليات تحليق الطائرات. واختارت بعثة التحقق في كوسوفو اللون البرتقالي لمركباتها لتمييز نفسها عن بعثات المراقبة وحفظ السلام السابقة.

وبهدف دعم تبادل المعلومات بين بعثة التحقق في كوسوفو وعملية عين النسر، أنشأ حلف الناتو مركز تنسيق التحقق في كوسوفو في مقدونيا. فقد كان المركز ضرورياً لجمع البيانات واستخدامها في التخطيط السياسي والعسكري في المستقبل. ولأن حلف الناتو تعلم الدروس المستفادة من جهود قوة الحماية التابعة للأمم المتحدة، التي كانت سيئة الحظ أحياناً بسبب سقوط أفراد قوات حفظ السلام كرهائن بصفة دورية، فقد أنشأ الحلف قوة إنقاذ قوامها 1,500 فرد لإنقاذ أي مراقبين يتعرضون للتهديد.

قاد بعثة التحقق في كوسوفو السفير الأمريكي المتقاعد ويليام ووكر، مما شكل نقطة تحول لمشاركة الناتو في كوسوفو لإحداث ثغرة في احتكار صربيا للقوة. وفي يناير 1999، قتلت القوات الصربية 45 رجلاً وصبياً ألبانياً من كوسوفو تتراوح أعمارهم بين 14 و99 عاماً في بلدة رانتشاك. وقاد السفير ووكر فريقاً من المراقبين توجهوا إلى الموقع برفقة صحفيين. وبعد تفقد الموقع، أعلن السفير أن من الواضح أن جريمة ضد الإنسانية ارتبكت وأن القوات الصربية هي من ارتكبتها. وخلال الحرب الكرواتية البوسنية، انكفأت قوة حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة على نفسها بشتى الطرق لتجنب الإشارة إلى أي عمل بأنه جريمة فظيعة أو تحميل المسؤولية على القوات الصربية.

أدى تحديد السفير ووكر القاطع للجريمة والقوات المسؤولة عنها، وفشل صربيا في المشاركة بحسن نية في محادثات السلام في رامبوييه، إلى حشد دعم الناتو للتدخل الإنساني لإنهاء الصراع. وشكلت المجزرة أساساً للإدانة اللاحقة للرئيس سلوبودان ميلوسيفيتش من قبل المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة بتهمة ارتكاب جرائم ضد الإنسانية في كوسوفو. وفي نهاية الأمر، تبنى مجلس الأمن القرار رقم 1244، الذي استبدل فعلياً السيادة الصربية على كوسوفو بسيادة بعثة الأمم المتحدة ونقل احتكار القوة

بالكامل من صربيا إلى قوات حفظ السلام التابعة لحلف الناتو. واستند القرار إلى بيان مبادئ اقترحه الرئيس الفنلندي السابق مارتي أهتيساري ورئيس الوزراء الروسي السابق فيكتور تشيرنوميردين، وأُرفق به، وقبل به سلوبودان ميلوسيفيتش.

يظهر الصراع الذي دار في سيراليون تقاسم احتكار القوة مع القوات الدولية للمساعدة في تحييد أو هزيمة الأطراف المسلحة غير الحكومية. فقد كان في سيراليون عدد كبير من الجهات الفاعلة التي تشارك الدولة احتكارها للقوة لهذا الغرض. وتبين هذه الحالة أيضًا أن "الدولة" في بعض الأحيان قد تكون "كيانًا" أقل استقرارًا مما هو مؤمل في الغالب، وأن الدولة نفسها قد تغير ولائها في الصراع.

بدأت الحرب في سيراليون في مارس 1991 عندما سعت الجبهة المتحدة الثورية إلى السيطرة على البلاد بدعم من القوات الثورية الليبيرية تحت قيادة تشارلز تايلور. وردًا على النجاحات التي حققتها الجبهة الثورية، قام جيش سيراليون بانقلاب في أبريل 1992 وشن حملة فعالة نسبيًا ضد الجبهة. وفي تلك الأثناء، تقاسمت سيراليون أيضًا احتكارها للقوة مع ميليشيا كاماجورز، التي سعت إلى الدفاع عن القرى من هجمات الجبهة الثورية وجيش سيراليون وأعمال النهب التي ترتكبها.

بيد أن الجبهة المتحدة الثورية أعادت تجميع صفوفها واحتلت جزءًا كبيرًا من سيراليون، بعد ذلك استأجر رئيس سيراليون في مارس 1995 قوة المرتزقة التابعة لـ "اكزيكوتيف أوتكمز" الجنوب إفريقية لتقاسم احتكار القوة وصد الجبهة المتحدة. فحققت اكزيكوتيف أوتكمز نجاحًا كبيرًا في تأخير مكاسب الجبهة المتحدة على الأرض وإجبارها على الدخول في مفاوضات سلام في أبيدجان. وخلال هذه الفترة، عادت سيراليون إلى ممارسة الحكم الديمقراطي بإجراء انتخابات برلمانية ورئاسية في ربيع عام 1996.

وفي نوفمبر 1996، وقعت سيراليون والجبهة المتحدة الثورية اتفاق أبيدجان للسلام، الذي نص على إنشاء فريق مراقبة محايد. غير أنه لم يجر الاتفاق على تشكيله بصورة كاملة ولم يخرج إلى حيز الوجود. كما نص الاتفاق أيضًا على سحب قوات اكزيكوتيف أوتكمز بعد خمسة أسابيع من نشر فريق المراقبة. ورغم عدم نشر الفريق، ضغطت الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي على سيراليون لإنهاء علاقتها مع اكزيكوتيف أوتكمز. وذهب صندوق النقد الدولي إلى حد سحب الأموال من سيراليون بسبب وجود قوات اكزيكوتيف أوتكمز، التي يقول البعض إنها ساهمت في زعزعة استقرار الدولة لاحقًا.

وفي مايو 1997، وبسبب عدم تنفيذ اتفاق السلام وظهور الجبهة المتحدة الثورية في الساحة من جديد، أعد جيش سيراليون انقلابًا مرة أخرى، لكنه هذه المرة ضم قواته إلى قوات الجبهة المتحدة لاحتلال جميع أراضي سيراليون تقريبًا، بما في ذلك العاصمة فريتاون، ثم ارتكب الجيش والجبهة جرائم فظيعة ضد شعب سيراليون.

وردًا على ذلك، طلبت الحكومة في المنفى، بحجة أنها لا تزال تحتفظ بحق احتكار القوة، من الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا إرسال قواتها العسكرية، المتمثلة في فريق مراقبة وقف إطلاق النار التابع للجماعة الاقتصادية، لاستعادة السيطرة على العاصمة. وقد سبق لفريق المراقبين العسكريين أن تدخل في حالة مماثلة في ليبيريا. ونجحت قوة فريق المراقبة في تأمين فريتاون، وهو ما مكن الحكومة من العودة. مع ذلك، لم تتمكن القوة من توسيع نطاق عملها إلى ما هو أبعد من العاصمة. وعادت حكومة سيراليون ودخلت مع الجبهة المتحدة الثورية في مفاوضات نتج عنها اتفاق لومي للسلام في مارس 1999. ونص الاتفاق على ترتيب لتقاسم السلطة يمنح زعيم الجبهة المتحدة الثورية فوداي سنكوه منصب نائب الرئيس ورئيس لجنة تقاسم الثروات، مع السيطرة على إيرادات صناعة التعدين أيضًا. كما مُنح سنكوه حصانة ضد المساءلة عن الجرائم الفظيعة. ونصت اتفاقات لومي كذلك على نزع سلاح كل من الجبهة المتحدة الثورية وجيش سيراليون.

كما نصت الاتفاقات على نشر قوة حفظ سلام مشتركة بين الأمم المتحدة وفريق المراقبة التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا لمراقبة تنفيذ الاتفاق والإشراف على عملية نزع السلاح. وأنشأ مجلس الأمن، بموجب الفصل السابع، بعثة أممية في سيراليون، حيث تم تفويض قوة حفظ سلام قوامها 6000 فرد في البداية. وكانت القوة مزودة بالسلاح الثقيل، لكنها دخلت في

صراعات داخلية على مستوى القيادة وكانت غير فعالة في المراحل الأولى من نشرها عمومًا. وفي مرحلة ما، احتجرت الجبهة المتحدة الثورية أكثر من 500 فرد من قوات حفظ السلام كرهائن.

وتجاهلت الجبهة إلى حد كبير اتفاق لومي وشنت هجومًا لاستعادة فريتاون في مايو 2000. وفي أغسطس 2000، اتخذ مجلس الأمن القرار رقم 1313 الذي حول ولاية قوات الأمم المتحدة من الحياد إلى دعم القوات الحكومية في قتالها ضد الجبهة المتحدة الثورية، وتحديدًا بتفويض القوة بما يلي: "ردع تهديد الجبهة المتحدة الثورية بشن هجوم والتصدي له بشكل حاسم، عند الضرورة، بالرد بقوة على أي أعمال عدائية أو تهديد باستخدام وشيك ومباشر للقوة". كما فرض مجلس الأمن حظرًا على الماس الليبري والسيراليوني، الذي كان المصدر الرئيسي لتمويل الجبهة المتحدة الثورية. وبعد ذلك بوقت قصير، منح مجلس الأمن تفويضًا بزيادة قوام القوة إلى 17,500 فرد.

وفي مايو 2000، نشرت المملكة المتحدة بموافقة سيراليون قوة عسكرية للمساعدة في البداية في إجلاء المدنيين، ثم غيرت ولايتها لمساعدة قوة الأمم المتحدة وتدريب وإعادة تجهيز جيش سيراليون. ودخلت القوات البريطانية في اشتباكات عنيفة مع الجبهة المتحدة الثورية تحت غطاء الضربات الجوية الموجهة من دولة غينيا المجاورة إلى معقل الجبهة. وفي الوقت الذي سعت فيه الأمم المتحدة إلى دمج القوات البريطانية في القيادة الأممية، رفضت المملكة المتحدة ذلك وأصررت على العمل تحت القيادة البريطانية فحسب.

دفع العمل المشترك لقوات سيراليون، وفريق المراقبة التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والأمم المتحدة، وغينيا، والمملكة المتحدة الجبهة المتحدة الثورية إلى الاستسلام بصورة أساسية بموجب اتفاق وقف إطلاق نار نص على نزع سلاح الجبهة وتسريحها بالكامل، مما أدى إلى إنهاء الصراع في يناير 2002.

لاحقًا، وجهت المحكمة الخاصة بسيراليون، وهي محكمة مختلطة، الاتهام إلى كل من فوداي سانكوه وتشارلز تايلور بارتكاب جرائم فظيعة في سيراليون. وقضت المحكمة بعدم انطباق عفو لومي على القوانين الدولية التي تحظر الجرائم الفظيعة. توفي سانكوه وهو ينتظر المحاكمة، بينما أدين تشارلز تايلور وحكم عليه بالسجن 50 عامًا.

في بعض الحالات، كانت الأمم المتحدة تقوم بتشكيل هيكل قيادة موحدة لتوفيرها لإحدى الدول الأعضاء. ففي حالة تيمور الشرقية، منح مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في سبتمبر 1999 تفويضًا لأستراليا بموجب الفصل السابع لقيادة قوة متعددة الجنسيات لاستعادة السلم والأمن. وكان من المقرر استبدال القوة لاحقًا ببعثة حفظ سلام أكثر تقليدية تابعة للأمم المتحدة. وقادت أستراليا قوة مشتركة مكونة من حوالي 12,000 جندي من 22 دولة انتشرت بسرعة في جميع أنحاء تيمور الشرقية لتأمين الإقليم. وشاركت القوات خلال البعثة في عمليات قتالية مع القوات شبه العسكرية الموالية لإندونيسيا، وأحيانًا مع قوات الشرطة الإندونيسية والقوات العسكرية الإندونيسية المشتبه فيها. وبعد ستة أشهر من انتشارها، سلمت القوة متعددة الجنسيات السيطرة إلى قوة حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة. الجدير بالذكر أنه في عام 2006 عادت القوات الأسترالية المزودة بالسلاح الثقيل إلى الجزيرة بناءً على طلب تيمور الشرقية لاستعادة النظام بعد محاولة انقلاب.

أما في البوسنة فقد استخدم نهج مزدوج أقل نجاحًا في التفويض باستخدام القوة العسكرية. وتطلب هذا النظام الذي تم إنشاؤه في البوسنة تفويضًا من مبعوث الأمين العام للأمم المتحدة إلى يوغوسلافيا لتنفيذ أي أعمال على يد الناتو، وبالتالي حدّ هذا النظام من قدرة الناتو على استخدام القوة بشكل فعال كرداع للجرائم الفظيعة التي ارتكبت في البوسنة. ويُنظر إلى هذا النظام على نطاق واسع بأن له دور رئيسي في المذابح المرتبطة بإبادة قوات الحكومة الصربية لسكان مناطق الأمم المتحدة الآمنة في غورازده وسريبرينيتشا وزيبا. وخلال مفاوضات دايتون للسلام، أصر حلف الناتو على تولى سلطة حصرية لتحديد وقت وطريقة استخدام القوة لضمان تنفيذ الاتفاق.

ولاية القوات الدولية

عند تقاسم احتكار القوة مع قوة دولية، من الضروري أن تحدد الأطراف بدقة ولاية تلك القوة. وعادة ما تحدد الأطراف والمنظمة الدولية الولاية في نفس الوقت الذي تقدم فيه موافقتها وتحدد طبيعة وشكل القوة. وفي جميع الحالات تقريباً، يوافق الأطراف على النطاق الأولي للولاية، الذي تتحدد وفقه طبيعة القوة وشكلها.

وتتألف الولاية من مجموعة من الأهداف التي يُتوقع أن تحققها القوة الدولية ومجموعة الأدوات التي يؤذن لتلك القوة استخدامها لتسهيل تحقيق تلك الأهداف. وقد تشمل الأهداف تيسير عملية التفاوض، وحماية المدنيين، والحد من استخدام الأطراف للقوة أو إيقافها مؤقتاً، وتعزيز ديمومة اتفاق السلام.

وتشمل الأدوات اللازمة لتحقيق ذلك نشر قوات حفظ سلام أو ضباط شرطة لمراقبة و/أو رصد الامتثال لوقف إطلاق النار واتفاقات السلام و/أو الإبلاغ عنها، وتقديم المساعدات الإنسانية، وحماية المناطق الآمنة، وإنفاذ مناطق حظر الأسلحة، وإنفاذ مناطق الحظر الجوي، واعتقال الأفراد المتهمين بارتكاب جرائم حرب، والمساعدة في نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، والمساعدة في إجراء الانتخابات، وإرساء سيادة القانون. وعند تحديد الولاية على النحو المشار إليه أعلاه، من الضروري موازنة طبيعة وشكل القوة الدولية مع تلك الولاية.

هناك مرحلتان منفصلتان لأي ولاية. الأولى هي مرحلة ما قبل التفاوض، حيث تتشارك الدولة في احتكار القوة من أجل تسهيل التوصل إلى اتفاق مع الجهات الفاعلة غير الحكومية أو هزيمتها. والثانية تتعلق بتقاسم احتكار القوة من أجل ضمان تنفيذ اتفاق السلام أو تأمين الاستقرار بعد هزيمة الأطراف المسلحة غير الحكومية.

المعضلة الرئيسية تكمن في تحديد القدر الضروري جداً لتقاسم احتكار القوة لتحقيق النتيجة المرجوة. فإذا لم يتم تقاسم القوة بالقدر الكافي، سيستمر الصراع ولن يتحقق سوى خلق بُعد آخر للصراع. وإذا تم تقاسم الاحتكار بأكثر مما ينبغي، قد تفقد الدولة أو الجهات الفاعلة غير الحكومية التحكم بمصيرها وقدرتها على تطوير النتيجة بالطريقة التي تريدها. وتكون للقوة الدولية أيضاً مصلحة في ضمان تحديد ولايتها بالقدر الكافي الذي يحقق أهداف بعثتها باستخدام أدوات محددة وبأكبر قدر من الكفاءة والفعالية. ولا ترغب أي قوة دولية في ترأس ولاية فاشلة أو الانخراط بدون قصد في ولاية واسعة النطاق قد لا تملك قوة مشكّلة على الوجه الصحيح.

خلال هذه المرحلة الأولى، من المرجح أن تتطور الأهداف ويواجه الأطراف، بما فيها القوة الدولية، تحدياً مستمراً يتمثل في توفير الأدوات والتركيبة المناسبة للقوة مع الولاية الآخذة في التطور، وتقييم ما إذا كان الأطراف يوافقون فعلياً على هذا التطور.

وفي المرحلة الثانية، يواجه الأطراف مرة أخرى معضلة تحديد القدر الضروري جداً لتقاسم احتكار القوة من أجل ضمان ديمومة اتفاق السلام. فكثيراً ما تتعجل الدول استعادة احتكارها للقوة، لكن غالباً ما تتردد الجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية بشدة في السماح بذلك ما لم تحصل على ضمانات كاملة حول أمنها لفترة زمنية يمكن أن تؤسس خلالها روابط ثقة مع الدولة. وقد تكون تلك الفترة الزمنية طويلة جداً من وجهة نظر الجهات الفاعلة غير الحكومية.

وبالمثل، تهتم القوات الدولية بشدة بضمان عدم مطالبتها الاضطلاع بمهام غير محددة أو خطيرة غير ضرورية أو باهظة الثمن تكون أكثر ملاءمة للأطراف المعنية فقط أو لا تكون قوتها مشكلة بصورة مناسبة للتعامل معها. ومن ناحية أخرى، غالباً ما ترغب الدولة في نقل مهام متعددة إلى القوة الدولية لتلقي العبء والمسؤولية والمساءلة العامة عن التنفيذ على عاتق هذه القوة ومصادر التمويل المتعلقة بها بشكل عام.

وبالنسبة لكلتا المرحلتين، يجب أن يقرر الأطراف ما إذا كان ينبغي إجازة الولاية بموجب الفصل السادس أو السابع. وتصبح المعضلة هنا في الطريقة المثلى لوضع أهداف للولاية تتناسب مع مستوى القوة المأذون به. فالسؤال الأساسي هنا هو: ما هو مستوى القوة التي يجب على الأمم المتحدة أن تأذن لقوات حفظ السلام أو القوات الإقليمية باستخدامها لتنفيذ مهامها بنجاح؟ وفي ظل تباين السلطة القانونية للبعثة في استخدام القوة، قد تكون هناك عواقب وخيمة لعدم توضيح الحدود القانونية لولاية قوات حفظ السلام.

وهناك معضلة ذات صلة يواجهها الأطراف تتمثل في كيفية ضمان ممارسة القوة الدولية بالفعل للمستوى المأذون به لإنجاح الولاية المسندة إليها، وبالتالي ضمان عدم تجاوزها لحدود استخدام القوة المأذون بها.

أساليب حل معضلة الولاية

في ظل وجود أكثر من ست وثلاثين قرارًا لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة تناولوا مسألة الولاية المستمرة في التطور للأمم المتحدة والقوات الأخرى العاملة على أراضي يوغوسلافيا السابقة، سيتناول هذا القسم أساليب حل المعضلات المتعلقة بالولاية مع التركيز حصريًا على يوغوسلافيا سابقًا.

في المراحل الأولى من الصراع، سعت الأمم المتحدة إلى تحقيق هدف دعم حل الصراع عبر مفاوضات السلام بالتفويض بنشر قوة حفظ سلام في كرواتيا لمراقبة وقف إطلاق النار واتفق سياسي مبدئي صيغ لإعادة دمج القوات تحت سيطرة الدولة الكرواتية على الأراضي التي تحتلها القوات شبه العسكرية الصربية. وتم توسيع نطاق التفويض بعد ذلك لتكليف قوات الأمم المتحدة بـ "تهيئة الظروف اللازمة" لمفاوضات سلام ناجحة ومنحها سلطة محددة لمراقبة إلغاء العراقيل أمام قوات الجيش الشعبي اليوغوسلافي وعودتها إلى الثكنات، وللمساعدة في تقديم المساعدات الإنسانية.

وبعد فشل وقف إطلاق النار وانهيار الاتفاق الأولي، طورت الأمم المتحدة الولاية لتشمل نزع السلاح في أربع "مناطق محمية تابعة للأمم المتحدة"، وهي جيوب مأهولة بالسكان الصرب داخل كرواتيا ظلت محتلة من قبل الجيش اليوغوسلافي وتعرض فيها المدنيون غير الصرب إلى التطهير العرقي. واستجابة للوقائع المتغيرة على الأرض الناجمة عن الأعمال العسكرية المختلفة، وسّعت الأمم المتحدة نطاق ولاية القوات الأممية لتشمل ما يطلق عليها "المناطق الوردية" المجاورة للمناطق المحمية التابعة للأمم المتحدة. وفي ظل مواجهة مقاومة من القوات الصربية شبه العسكرية أثناء نزع السلاح، مددت الأمم المتحدة الولاية لتشمل السيطرة على الحدود الدولية بين هذه المناطق المحمية وصربيا والبوسنة وتولي مهام الهجرة والجمارك.

وفي ضوء النجاح المحدود لهذه الجهود، طلبت كرواتيا تفويض قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة باستخدام القوة. اعترض الأمين العام للأمم المتحدة على تطور الولاية بصورة تدفع قوات حفظ السلام إلى الإنخراط في صراع عسكري مباشر مع القوات الصربية شبه العسكرية، ولأن القوات لم يتم تشكيلها لمثل هذه المواجهات. توصل مجلس الأمن إلى حل وسط، ورفع مركز القوة بتحويل ولايتها من الفصل السادس إلى الفصل السابع، وفوض قوات حفظ السلام باستخدام القوة للدفاع عن أنفسهم. كما وضع هذا القرار قوة الأمم المتحدة في حالة يصعب التنبؤ بها وتنتهي بها إلى استخدام الضربات الجوية لإجبار صربيا على الدخول في مفاوضات دايتون للسلام. كانت الخطوة الثانية المماثلة لذلك هي تفويض الدول الأعضاء في الناتو بتقديم دعم جوي للدفاع عن قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، يليه التفويض باستخدام جميع التدابير اللازمة، بما في ذلك الدعم الجوي لحماية قوافل المساعدات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة.

وفي ضوء فشل قوة حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في إعادة دمج المناطق المحمية الأممية لإخضاعها تحت سيطرة الدولة الكرواتية مرة أخرى، سحب كرواتيا موافقتها على جميع السلطات الممنوحة لقوة حفظ السلام تقريبًا. وبمجرد أن استعادت كرواتيا شبه احتكارها للقوة، قامت بشن حملة عسكرية ناجحة لإعادة دمج هذه الأراضي.

في البوسنة، وكما ناقشنا أعلاه، تطورت الولاية بصورة مماثلة بالقدر الذي تطورت طبيعة القوة الدولية وتركيباتها. وحسبما ذكر أحد المعلقين، فإن مجلس الأمن، ومن خلال عشرات القرارات، "عهد إلى قوة الحماية التابعة للأمم المتحدة بمهام متزايدة التعقيد والخطورة توحى بوجود مزيج من مهام حفظ السلام التقليدي وحفظ السلام واسع النطاق وإنفاذ السلام".

وكخطوة أولى في مراحل تطور الولاية، عدّل مجلس الأمن من الولاية ووسّعها بموجب الفصل السابع لدعوة الدول إلى اتخاذ تدابير على الصعيد الوطني أو من خلال ترتيبات إقليمية لتيسير إيصال المساعدات الإنسانية بنجاح في البوسنة. وأعد هذا التعديل في الولاية للسماح لقوات حفظ السلام بطلب الدعم الجوي من الناتو لحماية موظفي الأمم المتحدة وقوافل المساعدات التابعة لها والسكان المدنيين. بعد ذلك، وسع مجلس الأمن نطاق الولاية لإقامة منطقة حظر جوي على الطائرات العسكرية فوق سماء البوسنة وفوض قوات حفظ السلام بمراقبة الامتثال. وبعد 465 انتهاكاً، طور مجلس الأمن الولاية مرة أخرى للسماح للدول الأعضاء و/أو المنظمات الإقليمية بتنسيق "جميع التدابير اللازمة" وضمان الامتثال لمنطقة حظر الطيران. وبدأ الناتو عمليات إنفاذ فورية وأسقط في النهاية عددًا من الطائرات المقاتلة الصربية.

كما منحت الأمم المتحدة تفويضًا بإنشاء "مناطق آمنة" في ست مدن محاصرة وحولها وحمايتها لاحقًا. وكما أشير أعلاه، أنشأت فرنسا والمملكة المتحدة وهولندا قوة رد سريع مخصصة مزودة بالأسلحة الثقيلة لتكمّل قدرات قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. وبعد اجتياح المناطق الآمنة في زيبا وسربرينيتشا، وبعد أن احتجزت القوات الصربية عددًا من قوات حفظ السلام تلك كرهائن، شن الناتو ضربات جوية مكثفة مسنودة بالمدفعية المضادة للطائرات من قوة الرد السريع.

كان قادة قوات الناتو والدول الأعضاء في مجلس الأمن والأمين العام للأمم المتحدة ومبعوثها يناقشون ويتفاوضون باستمرار طوال مدة الولاية. وفي حين أكد بعض أعضاء مجلس الأمن وقادة قوات الناتو على طبيعة الولاية بموجب الفصل السابع وعلى سلطة استخدام القوة لحماية المدنيين، وصف الأمين العام وممثلته الخاص بالولاية بأنها تحت "الفصل السادس والنصف" وسعى إلى قصر استخدام القوة على حماية قوات الأمم المتحدة وموظفيها. وبالتالي، فإن عواقب النهج الخجول والمتأخر لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة كانت وخيمة بسبب التفسير المحدود وغير الدقيق للولاية من قبل الأمين العام وممثلته الخاص. وكما أشير أعلاه، زاد النهج المزدوج لاستخدام القوة من تفويض فعالية الولاية مما أدى إلى فشل قوات الأمم المتحدة في حماية المدنيين من المجازر، بما في ذلك تلك التي وقعت في سربرينيتشا.

وفي مقدونيا، تولت قوات الأمم المتحدة دور الانتشار الوقائي – لمنع وقوع المخاطر في الأساس. وبناءً على طلب من رئيس مقدونيا، وافقت الأمم المتحدة في نوفمبر 1992 على تقاسم احتكار مقدونيا للقوة ونشر قوات حفظ السلام لمراقبة التهديد الذي تتعرض إليه سلامة أراضي البلاد. كانت هذه هي المرة الأولى التي يُسمح فيها بمثل هذه الولاية لقوات حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة، في الوقت الذي رُفض فيه طلب مماثل من البوسنة في يناير 1992. ولتعزيز مهمة القوة في "منع وقوع المخاطر"، وسعت الأمم المتحدة في مارس 1995 إلى تشكيل قوة الأمم المتحدة لتشمل جنودًا أمريكيين. وخلال مفاوضات دايتون، سعى الناتو إلى تجنب عواقب مشاركة الأمم المتحدة في تفسير الولاية، وأصر على ضرورة أن يكون أي تقاسم لاحتكار القوة لأغراض السلامة والأمن الإقليميين مع قوة تنفيذ مخصصة تتألف بصورة حصرية تقريبًا من قوات الناتو، وتحت قيادة مجلس شمال الأطلسي (هيكل القيادة المدنية للناتو). وكان الملحق الأول للاتفاق هو ملحق قوة التنفيذ، الذي نص على أن الأمم المتحدة ستنقل تقاسمها لاحتكار البوسنة للقوة إلى قوة التنفيذ. وحدد الملحق أيضًا سلطة صريحة لقوة التنفيذ في استخدام القوة لتحقيق الهدف المبين في الملحق وحماية قواتها.

وسعى الوفد البوسني إلى تضمين سلطة صريحة لتوفير الأمن في إجراء الانتخابات واعتقال مجرمي الحرب المشار إليهم في الولاية. إلا أن الجنرال ويسلي كلارك، الذي تفاوض نيابة عن الناتو، رفض هذه الطلبات بحجة أن الولاية واسعة النطاق توفر السلطة الكافية لتولي هذه المهام إذا رغب الناتو القيام بذلك. وخلال السنوات الأولى من انتشار قوة التنفيذ، رفض الناتو اعتقال

مجرمي الحرب، ولم يمارس سلطته في اعتقال مجرمي الحرب إلا بعد ضغوط شديدة من منظمات حقوق الإنسان وعدد من المواجهات المهيمنة إلى حد ما مع مجرمي الحرب المتهمين.

المفاوضات حول تقاسم القوة بين الدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية

يمكن تصنيف المفاوضات المتعلقة بتقاسم القوة بين الدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية حسب ثلاثة أساليب رئيسية. ففي بعض الحالات، تعيد الدولة احتكارها للقوة بصورة كاملة، وفي حالات أخرى تعيد احتكارها لها بصورة معدلة من خلال دمج القوى الفاعلة غير الحكومية في القوات الوطنية. وفي حالات أخرى أيضاً، تعيد الدولة احتكارها للقوة بصورة محدودة من خلال السماح للجهات الفاعلة غير الحكومية بالاحتفاظ بقواتها وهيكل قيادتها تحت مظلة قيادة القوات الوطنية.

وبمجرد تأمين سلام مؤقت أو سلام متزامن مع جهود حفظ السلام في بعض الحالات، بهدف استعادة الظروف المهيمنة لاحتكار القوة، يتوجب على الأطراف أن تقرر ما إذا كانت ستحقق احتكاراً للقوة تحت سيطرة الدولة. وفي أغلب الأحيان، فإن هذا يعني التفاوض حول ما إذا كانوا سيسعون إلى تأسيس جيش وطني واحد وموحد وشرطة وبنية تحتية أمنية.

وتؤثر طبيعة الصراع عند المفاوضات على استعداد الأطراف للاتفاق على احتكار الدولة للقوة أو رفضه. فإذا هُزمت الجهات الفاعلة غير الحكومية أو انتصرت وباتت جاهزة لتصبح جهات فاعلة حكومية، فمن المرجح أن تكون أكثر استعداداً لقبول احتكار الدولة للقوة.

عند الشروع بمفاوضات سلام وسط صراع داخلي، أو بعد أيام أو أسابيع فقط من وقف إطلاق النار الأولي، قد تتردد الجهات الفاعلة غير الحكومية بشدة في الاتفاق أو حتى تصور احتكار الدولة لترتيب القوة. وفي الحالات التي ينتهي فيها الصراع إلى طريق مسدود، أو تنتج عنه جرائم فظيعة جداً أو يكون جزءاً من سلسلة أوسع من الصراعات المتكررة بين الأطراف، تتضاءل فرص قبول الجهات الفاعلة غير الحكومية باحتكار الدولة للقوة. وفي حال عدم اتفاق الأطراف على احتكار الدولة للقوة كهدف طويل الأمد، فإنهم سيحتاجون بعدها إلى إنشاء هيكل يسمح لقوتين مسلحتين أو أكثر بالعمل على أراضي الدولة.

استعادة احتكار القوة بصورة كاملة

في بعض الحالات، تستعيد الدولة احتكارها الكامل للقوة بعد هزيمة الجهات المسلحة غير الحكومية، وفي حالات أخرى تنتصر هذه الجهات في دول أخرى. وفي حالات أخرى كذلك، لا يحقق أي من الجانبين نجاحاً عسكرياً لكنهم يحققون أهدافهم من خلال مفاوضات السلام ويتفقون على وجوب استعادة الدولة احتكار القوة بالكامل.

وفي أي من هذه الحالات، يواجه الأطراف عدداً من المعضلات، أولها معضلة كيفية إعداد ترتيبات أمنية تضم أي قوات مسلحة حكومية وغير حكومية لا تكون جزءاً من القوات المسلحة. فكثيراً ما يصعب على المقاتلين السابقين تصور العودة إلى الحياة المدنية والتخلي عن أسلحتهم.

وعادة ما تقرر الأطراف تيسير هذا التحول من خلال عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج في المجتمع بهدف دفع الأطراف المسلحة إلى مرحلة قبول احتكار الدولة للقوة، ويتم ذلك بشكل أساسي عن طريق نزع سلاح المقاتلين واستبعادهم عن التشكيلات العسكرية البديلة وإعادة دمجهم في الحياة المدنية والاقتصادية. ويوفر نزع السلاح والتسريح والدمج "فرصة لحفظ ماء وجه الجماعات المتمردة بإلقاء أسلحتها دون اعتبارها طرفاً خاسراً" وإنشاء "شبكة أمان" للمقاتلين السابقين أثناء انتقالهم إلى الحياة المدنية.

وعند الاقتراب من نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، كثيراً ما يختلف الأطراف في كيفية تحديد مواعيد مراحل نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج. وفي حين أن الحكومة الوطنية عادةً ما تكون حريصة على نزع سلاح الجهات الفاعلة غير الحكومية فوراً، غالباً ما تسعى هذه الجهات إلى الحصول على تلميحات بالوفاء بشروط أو معايير معينة في بنود أخرى من اتفاقية السلام قبل أن تبدأ عملية نزع السلاح أو تحرز تقدماً. والحقيقة هي أن الأطراف غالباً ما تدخل في اتفاق سلام بعد تحقيق توازن قوى في ساحة المعركة. وبمجرد أن تبدأ الجهات الفاعلة غير الحكومية في نزع سلاحها، يتحول ميزان القوى لصالح القوى الوطنية مما قد يدفعها إلى استئناف استخدام القوة للاستفادة من هذه الميزة.

وعندما يضطلع الأطراف بنزع سلاح المقاتلين السابقين، يجب أن يتفقوا على الأسلحة التي ينبغي تسليمها. ففي حين يمكن التخلي عن الأسلحة المتوسطة والثقيلة في أغلب الأحيان، كثيراً ما تدخل الأطراف في نقاش جوهري حول ما إذا كان يجب تسليم الأسلحة الصغيرة والخفيفة مثل البنادق من طراز AK-47. فهذه الأسلحة غالباً ما تستخدم للحماية الشخصية في بيئات غير مستقرة ما بعد الصراع، لكنها تززع الاستقرار بدرجة كبيرة لأن الاحتفاظ بها قد يمكّن الجماعات شبه العسكرية من إعادة حشد قواتها بسرعة. كما أن الأسلحة الصغيرة والخفيفة تكفي في كثير من الأحيان لتمكين مجموعات المقاتلين السابقين من اللجوء سريعاً إلى الجريمة المنظمة مثل الاتجار بالمخدرات. ومما يزيد هذه المعضلة تعقيداً في بعض الحالات أن حيازة الأسلحة الخفيفة جزء لا يتجزأ من التكوين القبلي والثقافي.

وقد تشمل القوات المدعوة لنزع السلاح أيضاً القوات شبه العسكرية التي ترعاها الحكومة والقوات غير النظامية التي تتقاطع مصالحها مع مصلحة الحكومة لكن لا تدعمها الحكومة أو تخضع لسيطرتها بشكل مباشر. وغالباً ما تتردد الحكومة في الإقرار بأنها ترعى القوات شبه العسكرية، وقد لا يكون لها في الواقع سيطرة كبيرة على هذه القوات غير النظامية. وبالمثل، قد تتلقى الحكومة أو الجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية الدعم من قوات أجنبية، سواء على مستوى الدول أو الأفراد. وقد تستجيب هذه القوات أو لا تستجيب لطلبات الأطراف لمغادرة الدولة.

وتتعلق مجموعة ثانية من المعضلات بطريقة ووقت تسريح المقاتلين، سواءً قوات الدولة الزائدة أو القوات المسلحة غير الحكومية. وعادةً ما يتم تجميع الجهات المسلحة في البداية في مواقع معينة، أحياناً بأسلحتها وأحياناً بدونها، ويعاد أفراد القوات المسلحة الوطنية إلى ثكناتهم. وفي الوضع المثالي، تكون هذه المناطق بعيدة عن المدن الرئيسية. وكما هو الحال بالنسبة لنزع السلاح، كثيراً ما يدعو الأطراف الذين يتبادلون انعدام الثقة المراقبين الدوليين إلى مراقبة مناطق التجميع هذه.

ويكون للمقاتلين المسرّحين مجموعة من الخيارات. فقد يعودون إلى مجتمعاتهم المدنية أو ينضمون إلى ميليشيات أخرى لا تكون جزءاً من اتفاق السلام أو يلجأون إلى الجريمة المنظمة أو يجري التعاقد معهم كمرتزقة أو ينخرطون في الاتجار بالمخدرات أو بالبشر. ويكون الأساس في تجنب هذه الأنشطة المزعزعة للاستقرار هو ضمان دمج المقاتلين السابقين في الحياة المدنية والتأكد من قدرتهم على الحصول على فرص عمل مستقرة ومدرة للدخل. والمعضلة هي أن النشاط غير المشروع غالباً ما يوفر للمقاتلين السابقين الربح السريع، الأمر الذي ينسجم مع أخلاق محاربيهم. وكثيراً ما يرفض المدنيون الذين عانوا من الحرب الحوافز المالية المتزايدة المقدمة للمقاتلين السابقين، وهم غالباً نفس المقاتلين الذين يتسببون بمعاناة المدنيين.

أساليب حل معضلة استعادة الاحتكار الكامل للقوة

في حالة بابوا غينيا الجديدة وبوغانفيل، وافق جيش بوغانفيل الثوري في أغسطس 2001 على احتكار القوة من جانب بابوا غينيا الجديدة في اتفاق سجل الروتوكاس [؟] واتفاق بوغانفيل للسلام اللاحق. وعلى وجه التحديد، وافق الجيش الثوري على خطة للتخلص من الأسلحة ثم حل جماعته المسلحة. كما طلب اتفاق سجل الروتوكاس من قوة مقاومة بوغانفيل شبه العسكرية المتحالفة مع الدولة نزع سلاحها وتسريحها.

وافقت الجماعات المسلحة والقادة السياسيون لقوى المقاومة في بوغانفيل على استعادة احتكار الدولة للقوة، مقابل التزام بابوا غينيا الجديدة بتمهيد الطريق لبوغانفيل نحو تقرير المصير الخارجي من خلال تعزيز الحكم الذاتي ثم إجراء استفتاء على استقلال الإقليم. وفي نهاية الأمر، لم يتم حل جميع القوات، وتبعت مجموعة صغيرة الزعيم السابق للجيش الثوري في الغابات حيث تم إنشاء منطقة حظر رسمية، وظلت المجموعة معزولة ثم تم حلها في النهاية بعد وفاة الزعيم المنشق بالملاريا.

وفي حالة كولومبيا، بموجب الاتفاق النهائي لإنهاء النزاع المسلح وبناء سلام مستقر ودائم في نوفمبر 2016، استعادت الدولة احتكار القوة، ولم ينص الاتفاق على دمج أعضاء القوات المسلحة الثورية الكولومبية، وإنما على نزع سلاح أفراد الميليشيات وتسريحهم ودمجهم في المجتمع. كما نص الاتفاق على تحويل القوات المسلحة الثورية الكولومبية إلى حزب سياسي وخصّص مقاعد في البرلمان الوطني للحزب الجديد.

وفي جهد سابق ذي صلة في عام 1990 لنزع سلاح وتسريح القوات شبه العسكرية المرتبطة بالحكومة، اغتيل حوالي خمس أعضاء المجموعة شبه العسكرية التي تم نزع سلاحها من قبل جماعات مسلحة أخرى أو أفراد الجيش الوطني. ونتيجة لذلك، تضمن الاتفاق أحكاماً مفصلة بشأن أمن القوات المسلحة الثورية الكولومبية التي يجري نزع سلاحها وتسريحها.

وافق أعضاء القوات المسلحة الثورية الكولومبية على تسليم أسلحتهم إلى الأمم المتحدة في غضون ستة أشهر من توقيع الاتفاق، وكان من المقرر أن تنقل الأمم المتحدة الأسلحة إلى ثلاثة متاحف تاريخية. وتجمع المسرّحون وأسراهم في عدد من القرى المؤسسة حديثاً في جميع أنحاء كولومبيا. واعتُبرت كل قرية من هذه القرى منطقة اقتصادية خاصة، وخصّص لكل من المقاتلين السابقين راتب شهري يساوي 90 في المائة من الحد الأدنى للأجور، وحصلوا على امتيازات مختلف البرامج الاجتماعية وفرص التدريب والتعليم، كما تم تأمين القرى من قبل الجيش الوطن. بالإضافة إلى ذلك، أنشئت قوة أمنية خاصة لحماية أعضاء الحزب السياسي للقوات المسلحة الثورية الكولومبية المشكلة حديثاً، وسُمح لأعضاء هذه القوات السابقين العمل في هذه القوة الأمنية.

وبعد بدء تنفيذ الاتفاق بفترة وجيزة، عاد حوالي 1,200 عضواً ممن يسمون "منشقو القوات المسلحة الثورية الكولومبية" إلى النزاع المسلح والاتجار بالمخدرات. وقاد المنشقين عدد من القادة السابقين من ذوي الرتب المتوسطة، وعمل المنشقون في الغالب في المناطق النائية حيث انخرطوا في صراع قوي مع الجيش الوطني.

واجهت رواندا انتقالاً أكثر حسماً إلى احتكار الدولة للقوة مما يحدث في معظم حالات ما بعد الصراع. ففي عام 1994، هزم الجناح المسلح للجبهة الوطنية الرواندية غير الحكومية الجيش الرواندي بأغلبية ساحقة. ثم أصبحت هذه الجهات المسلحة غير الحكومية هي الدولة وحلت محل الجيش السابق في احتكار القوة. ومع أن الحكومة الجديدة دمجت الجيش الوطني الجديد مع ثلثي الهوتو وثلث التوتسي (وفاءً بالالتزام المتفق عليه سابقاً في اتفاقات أروشا لعام 1993)، فقد عينت أعضاء سابقين من الجيش الوطني الرواندي في جميع المناصب العليا تقريباً.

وفي اليمن، فشلت الدولة في تحقيق احتكار كامل للقوة على الرغم من تطلعات ونتائج الحوار الوطني. وأعلنت نتائج الحوار الوطني اليمني في عام 2014 صراحة أن "الدستور ينص على احتكار الدولة لاستخدام السلطة والقوة وفقاً للصلاحيات المخولة لها بموجب القانون ووفقاً للدستور". واستكملت هذه العبارة الواضحة في صفحات لاحقة من الوثيقة نصت على أن "القوات المسلحة تعود للشعب وتتمثل مهمتها في حماية البلاد والحفاظ على الأمن والوحدة وسلامة الأراضي والسيادة والنظام الجمهوري. وللدولة الحق الحصري في تأسيس هذه القوات، في حين يحظر على أي فرد أو هيئة أو حزب أو وكالة أو جماعة أو منظمة أو قبيلة تأسيس هذه التشكيلات أو العصابات أو المنظمات العسكرية أو شبه العسكرية تحت أي اسم".

وعلى الرغم من استنتاجات الحوار الوطني، لم يكن للجهات المسلحة غير الحكومية في اليمن مصلحة في التخلي عن أسلحتها وحل قواتها. وعلى وجه الخصوص، رفضت قوات الحوثي محاولات اختزال نتائج الحوار الوطني في هياكل الحكم الجديدة وواصلت

الصراع المسلح، مما دفع اليمن إلى حرب أهلية مدمرة. وساهم الدفع باتجاه احتكار القوة تحت سيطرة الدولة، من بين أمور أخرى، في قرار الحوثيين السعي إلى إحداث التغيير من خلال ساحة المعركة بدلاً من العملية السياسية.

أحد العناصر الرئيسية لاستعادة احتكار الدولة للقوة هو ضمان خروج القوات الأجنبية، بما في ذلك تلك التي تدعم الدولة وأخرى تدعم الجهات المسلحة غير الحكومية. ففي حالة أنغولا، على سبيل المثال، ركز أول الاتفاقات التي وضعت حدًا للصراع على إعادة الانتشار التدريجي للقوات الكوبية في الأراضي الأنغولية، تلاها انسحاب هذه القوات. وينطبق الاتفاق أيضًا على قوات جنوب إفريقيا التي كانت قد انسحبت من قبل. وتولت قوة تابعة للأمم المتحدة مراقبة انسحاب القوات والتحقق منه. وبالمثل، اقتضى اتفاق لومي للسلام في سيراليون انسحاب جميع "المرتزقة"، كما تضمن إطار التسوية السياسية الشاملة للصراع في كمبوديا خططًا مفصلة لخروج "أي قوات ومستشارين وأفراد عسكريين أجانب باقين في كمبوديا، مع أسلحتهم وذخيرتهم ومعداتهم، والتحقق من ذلك".

عند استعادة احتكار القوة، يجب على الأطراف في كثير من الأحيان إعداد برنامج لنزع سلاح المقاتلين غير الحكوميين وإعادة دمجهم في المجتمع المدني. ففي حالة موزمبيق، على سبيل المثال، نص الاتفاق على أن "تعود" الجهات المسلحة "إلى حالتها المدنية لجميع الأغراض" بزيادة نسبتها 20 في المائة من القوة كل 30 يومًا، ورافق ذلك برنامجًا مفصلاً لنزع السلاح. وقامت أطراف اتفاق بوروندي بتنظيم عملية التسريح بحيث يُنزع سلاح من يعتبر مؤهلًا في الحياة المدنية بينما يُسمح لمن يعتبر مؤهلًا للاندماج في القوات المسلحة الجديدة بالاحتفاظ بسلاحه وإحضاره معه إلى قوات الأمن الجديدة.

وكما أشير أعلاه، كثيرًا ما يلتزم الأطراف مساعدة المجتمع الدولي في التعامل مع مسألة استعادة احتكار القوة، ولا يختلف ذلك عن عملية نزع السلاح. فكثير من الأحيان، تسعى الجهات المسلحة غير الحكومية إلى الحصول على المساعدة ومراقبة نزع سلاحها من قبل قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أو أطراف ثالثة محايدة لمنع حالات الانتقام من قبل الحكومة. وتهدف هذه المشاركة المحايدة إلى زيادة ثقة هذه الجهات في عملية جمع الأسلحة. ففي حالة اتفاقات بيسيس بشأن أنغولا، سلمت القوات غير الحكومية أسلحتها إلى جهة مراقبة مشتركة، بدلاً من نقل أسلحتها إلى القوات الحكومية. وفي السلفادور، سلمت الجهات المسلحة أسلحتها تحت إشراف بعثة مراقبي الأمم المتحدة في البلاد. وفي حالة ليبيريا، تم تسليم الأسلحة إلى فريق المراقبة التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ليبيريا.

قد ينطوي تسليم الأسلحة على عملية غير واقعية بتاتًا. وفي كثير من الأحيان، تبدأ الدولة طلب نزع سلاح الجهات المسلحة غير الحكومية في المرحلة الأولى من المفاوضات. فعلى سبيل المثال، أدى مثل هذا الطلب من جانب السودان خلال مفاوضات الدوحة في عام 2011 إلى تأخير كبير في المحادثات وتقويض ثقة الجهات الفاعلة المسلحة التابعة لحركة العدل والمساواة إلى درجة أنها انسحبت من المحادثات.

وفي حالة إقليم أتشيه، أكدت إندونيسيا خلال المراحل الأولى من المحادثات على ضرورة نزع سلاح حركة أتشيه الحرة. رفضت الحركة تسليم أسلحتها على أساس أنه لا توجد وسيلة لضمان سلامة قواتها ما لم تعد الحكومة نشر قواتها. ولم ترغب الحكومة في إعادة الانتشار بينما تحتفظ حركة أتشيه الحرة بأسلحتها وظلت قوة قتالية فعالة. وفي نهاية المطاف، أدى تسونامي عام 2004 واستعداد إندونيسيا لمنح حركة أتشيه الحرة قدرًا كبيرًا من الحكم الذاتي غير المتكافئ إلى دفع الحركة إلى الموافقة على التسريح. لكن حتى ذلك الحين، أحر قادة متمردية الحركة بشكل كبير الامتثال لشرط الاتفاق بتقديم قائمة بأعضاء حركة أتشيه حرة المسرّحين. علاوة على ذلك، رفضت الحركة الانضمام إلى القوات المسلحة الإندونيسية، وهو خيار نص عليه الاتفاق، وفضلوا العودة إلى الحياة المدنية بدلاً من ذلك.

وفي حالة إيرلندا الشمالية، كان نزع سلاح الجيش الجمهوري الإيرلندي من أكثر القضايا المثيرة للجدل في عملية السلام، حيث توصل الأطراف إلى عدد من التفاهات حول القضايا السياسية قبل إبرام اتفاق بشأن نزع السلاح. وحتى ذلك الحين، لم يسحب الجيش الجمهوري الإيرلندي أسلحته رسميًا إلا بعد ثماني سنوات من توقيع الاتفاقية. وفي عملية السلام في جنوب إفريقيا، نُزع

سلاح المؤتمر الوطني الأفريقي وتم تسريحه بعد أربع سنوات من توقيع اتفاق السلام الوطني، وبحلول ذلك الوقت كان المؤتمر الوطني قد فاز في الانتخابات وأصبح الحزب الحاكم. وفي السلفادور، ورغم مشاركة بعثة مراقبي الأمم المتحدة، خبأت جبهة فارابونديو مارتي للتحريير الوطني عددًا كبيرًا من الأسلحة في مخابئ تحسبًا لعدم نجاح عملية السلام.

وفي بعض الحالات، مثل الوقف المبكر لإطلاق النار في مفاوضات الدوحة للسلام بشأن السودان، اختار الأطراف حلًا بسيطًا دون تضمين أحكام مفصلة تتعلق بنزع سلاح تلك القوات. كما نصت تلك الاتفاقات الأولية في الدوحة على دمج القوات خلال جدول زمني طويل، مما سمح لقوات المتمردين بالاحتفاظ بوحدات قتالية جاهزة في حال فشلت الحكومة في الوفاء بالتزاماتها. واتضح أن هذا هو الحال في نهاية المطاف في ظل عودة الأطراف إلى الصراع بسرعة نوعًا ما.

وحتى إن لم ينص اتفاق السلام على التكليف رسميًا بمواصلة العمل في قطاع الأمن، قد يتشجع لذلك العديد من المقاتلين الذين يساورهم القلق بشأن مستقبلهم الاقتصادي في الحياة المدنية. فقد شغل العديد من المسرّحين من أفراد جيش تحرير كوسوفو مناصب جديدة في دائرة الشرطة بكوسوفو بعد إصلاحها. كما أنشأت بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو مؤسسة جديدة، هي فيلق حماية كوسوفو، لاستيعاب المقاتلين السابقين الذين يبحثون عن وظائف جديدة. وعمل الفيلق بمثابة هيئة خدمات طوارئ مدنية وظفت العديد من الأعضاء السابقين في جيش تحرير كوسوفو وقدمت المساعدات الإنسانية والاستجابة للكوارث وإعادة الإعمار بعد الصراع. كما قدم الفيلق حلًا "مؤقتًا" للمقاتلين المسرّحين، أي وجود كيان ذو طابع رسمي يمكن للمقاتلين السابقين العمل فيه بصورة ثابتة.

استعادة احتكار القوة الكاملة والمعدلة بواسطة دمج القوات غير الحكومية في القوات الوطنية

في الصراعات التي لا يكون فيها طرف منتصر واضح، والتي تسعى فيها الأطراف فعليًا إلى احتكار القوة تحت سيطرة الدولة، من المرجح أن تعمل الأطراف على دمج قواتها في أجهزة أمنية موحدة. ولتحقيق هذا الهدف، يضع الأطراف خطة تتناول توقيت عمليات الدمج وتسلسلها الزمني، وكثيرًا ما تقترن هذه الخطة بإصلاح قطاع الأمن.

وتتمثل إحدى المعضلات الأساسية التي يواجهها الأطراف في تحديد موعد بدء دمج القوات المسلحة وفي الفترة الزمنية التي يجب أن تستمر خلالها عملية الدمج. وغالبًا ما تميل الدول التي تسعى إلى استعادة احتكار القوة للعمل بسرعة على إنشاء قوة مسلحة موحدة، في حين لا يرجح أن تظهر الجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية ثقة كبيرة في تحديدها لدولة الصراع، وقد ترغب في المضي قدمًا بصورة تدريجية. وقد ترفض الجهات الفاعلة غير الحكومية أيضًا تفكيك هيكل قيادتها بصورة فورية، خوفًا من أن تضطر للعودة إلى الصراع المسلح في حال لم تف الدولة بالتزاماتها الأخرى بموجب اتفاق السلام، مثل تقاسم السلطة والثروة وحماية حقوق الإنسان. وفي الوقت نفسه، قد تتردد الدولة في الوفاء بتلك الالتزامات قبل أن تبدأ القوات غير الحكومية في عملية الدمج.

وفي حين أن عملية الدمج تنطوي على تحويل القوات غير الحكومية إلى وضع لا تتحدى فيه احتكار الدولة للقوة، عادةً ما تطالب الجهات الفاعلة غير الحكومية (غالبًا ما تكون جهات الوساطة أو المجتمع الدولي) بأن تخضع الدولة لعملية إصلاح واسعة النطاق لمعالجة الدوافع الأولية للصراع التي أدت إلى عسكرة جماعات المعارضة. وتتعلق العديد من هذه الإصلاحات بالحكم والموارد الطبيعية وترتيبات السيادة التي تم مناقشتها مطولًا في الفصول الأخرى من هذا الكتاب، وإصلاح قطاع الأمن ليس استثناءً.

وقد يمثل إصلاح قطاع الأمن في أي وقت عملية معقدة وهشة. فقد يشكل إصلاح قطاع الأمن، مع دمج الجهات المسلحة غير الحكومية السابقة، وتوفير الأمن لتنفيذ اتفاق سلام تحديًا بصورة خاصة. إلا أن هذا الإصلاح ضروري لتمكين الأطراف المتقاتلة سابقًا من إضفاء الشرعية السياسية مجددًا على القوات المسلحة وأجهزة الأمن الجديدة، فضلًا عن المؤسسات التي تدعم تلك الكيانات. والأهم من ذلك، قد يتصدى إصلاح قطاع الأمن لمحاولات الإفلات من عقوبات انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان في

سياقات ما بعد الصراع، مما يسهم في تعزيز سيادة القانون.

وفي حين أن إصلاح قطاع الأمن يشمل بوضوح قوات الأمن المسلحة، فقد يشمل أيضاً مجموعة من مؤسسات الدولة ذات الصلة. وذهب بعض المعلقين إلى القول بأن مهمة إصلاح قطاع الأمن يجب أن تكون واسعة النطاق وتهدف إلى "خلق بيئة آمنة تسهل التنمية، والحد من الفقر، والحكم الرشيد وتعزيز الديمقراطية على أساس سيادة القانون".

وخلال مفاوضات السلام، قد يصعب على الأطراف رسم حدود للإصلاحات. فكثيراً ما يكون إصلاح الجيش والشرطة وأجهزة الاستخبارات أمراً مهماً، إلا أنه من الأفضل اغتنام فرصة إجراء مفاوضات لاقتراح الاتفاق بشأن إعادة هيكلة شاملة لجميع المسائل المتصلة بالأمن بهدف إنشاء مجتمع سلمي وديمقراطي قائم على سيادة القانون. غير أن القيام بذلك يحول الانتباه وتخصيص الموارد بعيداً عن إصلاح الخدمات الأمنية الأساسية، وقد يكون له تأثير غير مقصود ويؤدي إلى نتائج عكسية تتمثل في صياغة أحكام طموحة وغير ملزمة.

ومن الجدير بالذكر أن الدعم القوي لإصلاح قطاع الأمن لا يكون دائماً حاضراً في مفاوضات السلام. فقد تتردد الدولة نوعاً ما في الانخراط في جهود إصلاح مكثفة أو واسعة النطاق، وقد تعتبر التغييرات المهمة، لا سيما عند القيام بها بناءً على ضغط دولي أو بطلب من الوسطاء، على أنها انتهاك لسيادتها. وفي الوقت نفسه، قد تعترف الدولة بأن التغيير ضروري للتعامل مع تحدي التسليح الذي يواجهه السيادة ذاتها، والذي قد تستأنفه الجماعات المسلحة التي تتفاوض معها الدولة على اتفاق السلام. وحتى عندما يتفق الأطراف على ضرورة تضمين جوانب معينة من إصلاح قطاع الأمن في عملية السلام، قد يواجه هؤلاء الأطراف صعوبات في تحديد نطاق الإصلاح.

أساليب حل معضلة دمج القوات غير الحكومية في القوات الوطنية

يمكن للأحزاب التي تعيد احتكار الدولة للقوة بواسطة السعي إلى دمج الجهات المسلحة غير الحكومية في قوات الأمن الوطني أن تتبع عدداً من الأساليب.

الخيار الأول هو أن تندمج الجهات المسلحة غير الحكومية في هيكل الأمن القومي. وكما أشير أعلاه، فقد نص اتفاق الدوحة بين حركة التحرير والعدالة والسودان على هذا الدمج وفق جدول زمني طويل نوعاً ما.

وفي حالة اتفاقات بيبسيس بخصوص أنغولا لعام 1991، سعى الأطراف إلى دمج العناصر المسلحة غير الحكومية، حركة يونيتا، في الجيش الوطني وقوات الشرطة الحكومية فور بدء وقف إطلاق النار وقبل إجراء الانتخابات، لتكون هناك فرصة أفضل لعقد انتخابات حرة ونزيهة، لكن تبين أن هذا الجدول الزمني المتسرع يمثل مشكلة. وقدمت الاتفاقات جدولاً زمنياً غير واقعي مدته 60 يوماً فقط لتجميع مئات آلاف المقاتلين وإنشاء جيش جديد قوامه 50,000 في وقت واحد. وبدلاً من الامتثال، استغلت قوات يونيتا المتمردة هذه الفترة في إعادة تجميع صفوفها والاستعداد لاستئناف القتال في حال لم تصب الانتخابات في مصلحتها. وبحلول يوم الانتخابات 1992، لم يحضر للخدمة سوى 8,800 من أصل 40,000 مقاتل كان يجب دمجهم في القوات المسلحة الأنغولية. وعندما خسرت يونيتا الانتخابات، تنصلت من الاتفاقات واستؤنفت الحرب الأهلية.

وفي حالة الفلبين، استخدمت جبهة مورو للتحرير الوطني برنامج الدمج كوسيلة لإحالة الأفراد الأكبر سناً أو المصابين في القوات المسلحة للتقاعد، حيث تلقوا أجوراً واستحقاقات تقاعد بصورة منتظمة. واحتفظت الجبهة بمعظم هيكل قوتها خارج الجيش المدمج للعمل كضامن غير رسمي لاتفاق السلام. ومن المثير للاهتمام، وخلافاً لحالة بوروندي، أنه يتوجب تسليم أسلحة من يتم دمجهم في القوات المسلحة. وبما أن الأعراف الثقافية تطلبت أساساً أن يكون المسلحين ذكوراً، اضطر من يتم دمجهم لأخذ قروض على رواتبهم العسكرية المؤجلة لشراء أسلحة قديمة أو غير فعالة ليتم ضمهم. والجدير بالذكر أن الاتفاق سمح لجبهة مورو للتحرير

الوطني بالاحتفاظ بمركزها "كمنظمة ثورية" وبالتالي الاحتفاظ بأسلحتها الثقيلة. وكان المقاتلون الوحيدون الذين "نزع سلاحهم" بالفعل خلال هذه العملية هم من تم دمجهم في قوات الأمن الوطنية الفلبينية.

الخيار الثاني للدمج هو إنشاء قوة أمن قومي جديدة تتكون من أفراد جيش الدولة السابق والجماعات المسلحة السابقة غير الحكومية. فعلى سبيل المثال، في أغسطس 2000، وقعت أطراف متعددة تقاتل في الحرب الأهلية في بوروندي اتفاق أروشا للسلام والمصالحة، الذي نص على إنشاء قوات للدفاع الوطني والشرطة الوطنية. وكان من المقرر أن تضم قوات الأمن الوطني الجديدة "أفراداً من القوات المسلحة البوروندية ومقاتلين من الأحزاب والحركات السياسية القائمة وقت إعادة هيكلة الجيش، فضلاً عن مواطنين آخرين يرغبون في التجنيد". كما نصت الأحكام صراحة على أنه لا يجوز أن تضم قوة الدفاع الوطني أو الشرطة الوطنية ما يزيد على 50 في المائة من أي جماعة عرقية.

وجرت مفاوضات أروشا قبل نهاية الصراع في بوروندي بصورة نهائية، واستمر سنوات قبل توقيع اتفاقات وقف إطلاق النار الرئيسية. غير أن تدوين اتفاق صارم بشأن ترتيبات الاحتكار المتكامل للقوة ساعد على توجيه المفاوضات الأمنية اللاحقة في نهاية الصراع وفي فترة ما بعد الصراع. وحتى بالنسبة للأطراف التي لم توقع اتفاق أروشا، توفر الأحكام إطاراً حاسماً تفاوضت تلك الجماعات بناءً عليه ووقعت الاتفاقات في السنوات اللاحقة. وكان الأطراف الموقعون على اتفاق أروشا على علم بأن بروتوكولات الدمج الخاصة به لن تنفذ على الفور، لكن تدوينها في إطار الاتفاق مهد الطريق للدمج العسكري في نهاية الأمر.

وقد يكون دمج فيلق الضباط أكثر تعقيداً نظراً للمؤهلات المطلوبة من كبار القادة. ومع ذلك، غالباً ما تخصص الأحزاب مساحة كبيرة لقادة الجهات الفاعلة غير الحكومية لغرض ضمان سلام دائم، بدلاً من إثارة استياء القيادة العليا خارج القوات الوطنية وتشكيل تهديد محتمل بتجدد الصراع. فعلى سبيل المثال، نص بروتوكول بريتوريا بشأن تقاسم السلطة السياسية والدفاعية والأمنية في بوروندي على أن تتكون قوة الدفاع الوطني من 60 في المائة من ضباط الجيش الحكومي و40 في المائة من الجهات المسلحة غير الحكومية. كما تحول الحزب المسلح السابق بموجب البروتوكول إلى حزب سياسي، مما خلق للقيادة مساحة للانتقال من ساحة المعركة إلى الساحة السياسية. وبالمثل، سمحت عملية السلام الكولومبية بتحويل القوات المسلحة الثورية الكولومبية إلى حزب سياسي، وخصصت نسبة مئوية أولية من المقاعد البرلمانية للحزب الجديد.

وعند دمج القوات في هيكل قائم أو جديد لقوة أمنية، يجب على الأطراف أن تحدد ما إذا يجب دمج الأفراد أم الوحدات. وغالباً ما يشعر الأفراد بعدم الأمان، لكنهم يكونون أيضاً أقل عرضة للانفصال عن قوة أمنية مدمجة والعودة إلى العنف. فعلى سبيل المثال، عالجت موزامبيق هذا المأزق بتأسيس جيش وطني جديد، ودمجت في البداية وحدات كاملة من القوات القائمة لكل حزب إلى أن بلغ الجيش قوامه الكامل. وعند هذه النقطة، يتم حل الوحدات السابقة وضمها في وحدات جديدة. ويتم، بموجب برنامج شامل لنزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، تسريح أي قوات تسيطر عليها الأطراف ولا يعتزم دمجها في الجيش الجديد. وفي حالة نيبال، سعت القوات الماوية إلى استيعاب هيكلها العسكري بالكامل تقريباً في جيش الدولة، إلا أن الجيش أصر على دمج الأفراد فقط واعترض على دمج أي ضباط.

الخيار الثالث هو أن تتحول القوة المسلحة غير الحكومية إلى قوة تعمل بكامل طاقتها ضمن الهيكل الأمني للدولة. ففي السودان، على سبيل المثال، تحولت في عام 2019 الميليشيا الموالية للحكومة والمعروفة باسم الجنجويد، وهي المسؤولة عن الكثير من الإبادات الجماعية في دارفور، إلى قوات دعم سريع يديرها جهاز الأمن والمخابرات الوطني السوداني، وحدث هذا التحول رغم التزام الحكومة السريع بنزع سلاح تلك القوات. كما نُقلت قوات الدعم السريع من دارفور إلى الخرطوم لدعم حكومة عمر البشير. وأُتهمت تلك القوات على نطاق واسع بالمسؤولية عن مجزرة الخرطوم التي راح ضحيتها متظاهرون عزل في 3 يونيو 2019، والتي أدت لاحقاً إلى الإطاحة بنظام البشير.

في حالة اتفاق جوبا المبرم في أغسطس 2020 بين السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان في الشمال/الجبهة الثورية السودانية،

ربط الأطراف وقف إطلاق النار بإعداد خطة دمج تضمنت جهود إصلاح كبيرة في قطاع الأمن. وتتولى تنفيذ الاتفاق والإشراف على تنفيذه سلسلة من اللجان المشتركة المؤلفة من أعضاء الأطراف وأطراف ثالثة محايدة، والإشراف عليها. وتمارس هذه اللجان القيادة والسيطرة على القوات التي تخضع للدمج.

وتتألف خطة الدمج في جيش وطني محترف واحد من مراحل تمتد على مدى ثلاث سنوات تدمج فيها قوات الحركة الشعبية لتحرير السودان في الشمال/الجبهة الثورية السودانية على مستوى الكتائب أولاً، والسرايا ثانياً، والأفراد ثالثاً مع نهاية فترة الثلاث سنوات تقريباً. ونص الاتفاق على إعداد عملية مفصلة لتسريح المسنين والشباب والمعوقين، إلى جانب تسجيل وتقييم المهتمين بالخدمة في قوات الأمن السودانية. ومن خلال الآليات المشتركة، اتفق الأطراف على العدد الأمثل من الأفراد الذين يجب أن يخدموا في قوات الأمن، التي لم تتألف بموجب هذا الاتفاق من الجيش والشرطة فحسب، بل شملت أجهزة الاستخبارات كذلك.

وتم إعداد برنامج إصلاح قطاع الأمن لإعادة تشكيل الجيش السوداني بصورة جذرية، بعد أن استخدم هذا الجيش لعقود كأداة بيد الرئيس عمر البشير للحفاظ على قبضته على السلطة، وكان متورطاً في حالات إبادة جماعية في دارفور والعديد من الجرائم الفظيعة الأخرى في جميع أرجاء السودان. وبموجب الاتفاق، اتفق الأطراف على إحداث تغييرات في الجيش والمؤسسات الأمنية الأخرى بحيث تعكس تنوع وتطلعات الثورة الديمقراطية في السودان. كما اتفقوا على تحييد هذه المؤسسات من أي انتماء أيديولوجي أو سياسي أو إقليمي أو قبلي، وعلى اعتماد أفضل ممارسات القوات المسلحة الحديثة والمسيطر عليها ديمقراطياً، وعلى أن تمارس دولة السودان الاحتكار الوحيد للقوة. مع ذلك، يبدو أن الاتفاق يشير إلى أن إعادة هيكلة قوات الأمن هذه ستتم بعد ثلاث سنوات من الدمج.

وفي اتفاق مواز بين السودان والجهات الفاعلة غير الحكومية في دارفور، اتفق الأطراف على الدمج السريع لقوات المتمردين الدارفوريين للبدء في تجميع وفحص القوات في غضون 90 يوماً من توقيع اتفاق السلام. وكان من المقرر أن تبدأ عملية الدمج فور الاتفاق على الشروط والمتطلبات اللازمة لهذا الدمج، وأن تكتمل العملية في غضون 15 شهراً اعتباراً من توقيع اتفاق السلام. غير أن الأطراف تفاوضت على شرط إضافي يقضي بأن تظل القوات، التي يتعين دمجها على مستوى الوحدات، منتشرة في دارفور لمدة 40 شهراً، ثم يتم نشرها في أجزاء أخرى من السودان. ولا يجوز إنهاء خدمة أي جندي مدمج قبل ست سنوات من الخدمة، إلا إذا كان الإنهاء لسبب.

كما نص الاتفاق على أن يدفع السودان للأطراف الدارفورية المسلحة غير الحكومية ثمن الأسلحة التي تم تسليمها، وأن تحدد ثمنها لجنة تقنية متخصصة مشتركة. وكما هو الحال في اتفاق الحركة الشعبية لتحرير السودان في الشمال/الجبهة الثورية السودانية، نص هذا الاتفاق على إجراء إصلاح جذري عادل للأجهزة الأمنية السودانية.

استعادة احتكار القوة بصورة محدودة بالسماح للجهات الفاعلة غير الحكومية بالاحتفاظ بقواتها وهيكل قيادتها تحت قيادة القوات الوطنية

في بعض الحالات النادرة، تعيد الدولة احتكار القوة بصورة محدودة من خلال السماح للجهات الفاعلة غير الحكومية بالاحتفاظ بقواتها وهيكل قيادتها تحت مظلة قيادة القوات الوطنية.

وكثيراً ما يعتمد هذا الأسلوب عندما يتصور اتفاق السلام تحديداً المركز النهائي مستقبلاً لطرف يسعى إلى تقرير المصير الخارجي. وإذا كانت الدولة تفكر في ممارسة الحق في تقرير المصير الخارجي أو نص اتفاق السلام على ذلك بالتحديد، فمن المرجح أن يرغب الطرف في الاحتفاظ بقوات أمنية فعالة حتى يتمكن من حماية سلامة الأراضي والسيادة المكتسبة حديثاً. المعضلة التي يواجهها الأطراف في هذا السياق هي في كيفية الحفاظ على الأمن في جميع أراضي الدولة عندما يكون هناك جيشان عاملان أو أكثر.

وكثيراً ما تحاول أطراف مفاوضات السلام تأمين سلام دائم عن طريق تشكيل نوع معين من القيادة المشتركة على أعلى مستوى، و/أو عن طريق إنشاء وحدات مدمجة مشتركة على المستوى التشغيلي. وقد تصبح الوحدات المدمجة المشتركة نماذج للدمج المستقبلي لعدة جيوش أو بؤر توتر تؤدي إلى تجدد الأعمال العدائية.

أساليب حل معضلة احتكار القوة بصورة محدودة

نص اتفاق السلام الشامل، الذي أنهى الحرب الأهلية السودانية في عام 2005، على أنه يحق لجنوب السودان إجراء استفتاء في غضون ست سنوات لتقرير ما إذا كانت تريد البقاء جزءاً من السودان أو أن تصبح دولة مستقلة. وطوال فترة الصراع، أنشأت جنوب السودان قوة مسلحة كبيرة ورغبت في الاحتفاظ بهذه القوة تحسباً للعودة إلى الصراع قبل الاستفتاء أو في حال أقامت دولتها بعد فترة السنوات الست.

لذلك نص اتفاق السلام الشامل على استمرار وجود جيش السودان (القوات المسلحة السودانية) وجيش جنوب السودان (الجيش الشعبي لتحرير السودان)، بحيث يتولى منصب رئيس السودان القائد العام للقوات المسلحة السودانية، ويتولى منصب النائب الأول للرئيس، الذي يمثل جنوب السودان، القائد العام للجيش الشعبي لتحرير السودان. وكان من المفروض اعتبار كلا الجيشين ومعاملتهما بالتساوي كقوات مسلحة وطنية سودانية خلال الفترة الانتقالية قبل الاستفتاء. ولو اختار جنوب السودان البقاء جزءاً من السودان، لتم دمج الجيشين في جيش وطني واحد.

كما نص الاتفاق على إعادة انتشار كل جيش على أراضيه في غضون عامين ونصف، لكن ثبتت صعوبة تنفيذ عملية إعادة الانتشار هذه. فبعد أن قاتلت آلاف القوات لصالح الجيش الشعبي لتحرير السودان، مع أنها كانت في الأصل من المناطق الشمالية، بقيت هذه القوات في تلك المناطق. وبعد تصويت الجنوب بأغلبية ساحقة على الانفصال في استفتاء عام 2011، انضمت العديد من هذه القوات إلى الجيش الشعبي لتحرير السودان في الشمال، والذي واصل القتال ضد حكومة شمال السودان.

لإعداد أساس جيش مدمج في المستقبل في حال صوت الجنوب على البقاء في السودان، ولتوفير الأمن في المناطق الساخنة خلال الفترة الانتقالية، اتفق الأطراف على إنشاء وحدات مدمجة مشتركة بحيث تضم كل وحدة عددًا متساويًا من الجنود من الشمال والجنوب. ولو كانت نتيجة استفتاء 2011 مع وحدة السودان وجنوب السودان، لتم توسيع هذه الوحدات بشكل كبير لإنشاء جيش وطني سوداني مستقبلاً. وعلى النقيض من ذلك، لو كانت نتيجة التصويت مع الاستقلال، لتم حل القوات ولعادت إلى جيوشها. وكان من المقرر أن يشارك حوالي 40,000 جندي في هذه الوحدات المدمجة المشتركة.

ولقيادة هذه "القوة الثالثة"، اتفق الأطراف على إنشاء مجلس دفاع مشترك يتألف من رئيسي أركان القوتين ونوابهما وعدد متفق عليه من كبار الضباط. وكان على المجلس أن يتخذ قرارات بالإجماع وأن يرأسها بالتناوب رؤساء الأركان المعنيون. كما طُبق أسلوب التناوب في القيادة على التسلسل القيادي وصولاً إلى مستوى الوحدة.

وضعت قدرة الوحدات بشكل كبير على العمل بطريقة كفؤة وفعالة بسبب طبيعة التناوب في القيادة وعدم رغبة العديد من القوات في الخدمة في وحدات مشتركة ولحقيقة أن الوحدات كان يجب أن تعود إلى جيوشها عند الاستقلال. وفي الواقع، "كانت الانتهاكات الجسيمة الثلاثة لاتفاق السلام الشامل حول وقف إطلاق النار الدائم نتائج مباشرة لأعمال كتائب وألوية الوحدات المدمجة المشتركة." وكان شمال السودان قد بدأ بدمج القوات شبه العسكرية المتحالفة مع الدولة في الوحدات المدمجة المشتركة بدلاً من قواتها المسلحة النظامية، وهو ما أدى إلى تفويض الثقة في قوات جنوب السودان بشكل كبير.

وفي حالة البوسنة، عند توقيع اتفاقات دايتون في ديسمبر 1995، كان الأطراف عازمين على الاحتفاظ بجيوش منفصلة. وفي وقت إجراء محادثات السلام في دايتون، لم يكن أي من الأطراف ينوي احتكاراً كاملاً للقوة كهدف طويل الأجل، ولذلك خصص الاتفاق

جيشًا واحدًا لجمهورية صربسكا وجيشين داخل الاتحاد - أحدهما كرواتى والآخر بوسني. ونصت اتفاقات دايتون على أن يحتفظ الاتحاد وجمهورية صربسكا بجيوشهما فضلًا عن وزارتي الدفاع التابعتين لهما، مع وجود قدر محدود من التنسيق على الصعيد الوطني.

وخلال الأيام الأولى من تنفيذ اتفاقات دايتون، اضطلعت الولايات المتحدة الأمريكية ببرنامج تدريب وتجهيز الجيش البوسني ضمن جيش الاتحاد فقط [؟]. والجدير بالذكر أنه، طوال هذا الوقت، تم توفير الأمن في البوسنة بواسطة 50,000 جندي من الناتو، وبالتالي لم تعاني البوسنة من أعمال العنف المتقطعة بعد الاتفاق والتي ابتليت بها السودان بعد عقود.

وفي عام 2005، أي بعد عقد من توقيع اتفاقات دايتون، أنشأت الجيوش الثلاثة قيادة مشتركة على المستوى الوطني ووزارة دفاع وطنية واحدة. ويحتفظ الجيش بكتائب متعددة الجنسيات وجماعة عرقية واحدة، في حين تكون جميع الألوية متعددة الجنسيات. وكان الدمج مدفوعًا إلى حد كبير بمصلحة الانضمام إلى شراكة الناتو من أجل السلام. وفي نهاية المطاف، تشاركت القوات البوسنية نفسها في احتكار القوة مع دول أخرى حيث شاركت في عمليات دعم السلام في كل من مالي وأفغانستان والكونغو والعراق.

وخلال مفاوضات جوبا، وافق السودان في بيان مبادئ ما قبل الاتفاق بعنوان "الاتفاق المشترك" على احتفاظ قوات الجيش الشعبي لتحرير السودان في الشمال/الحلوقوات الأمن الخاصة بها إلى أن يتم الاتفاق على الترتيبات الأمنية النهائية، وحتى "يتحقق الفصل بين الدين والدولة". وبذلك، ربطت الجهات الفاعلة غير الحكومية الاحتفاظ بقواتها المسلحة بتنفيذ أحد أهدافها السياسية الرئيسية.

وفي شكل آخر من أشكال السيطرة المحدودة على احتكار القوة، اتفق الطرفان السوداني والدارفوري في مفاوضات جوبا على إنشاء "قوة حفظ أمن" فريدة لتوفير الحماية للمدنيين في دارفور. وكان من المقرر أن تتألف القوة من 6,000 فرد من العناصر المسلحة الدارفورية غير الحكومية، و6,000 أخرى تتألف من مزيج من القوات المسلحة السودانية وقوات الجنجويد/قوات الدعم السريع وشرطة وقوات استخبارات الولايات. وفي حين أن هذه القوة ستعمل كقوة مدمجة في الجيش السوداني، فلن تعتبر بالضرورة القوات الدارفورية التي يبلغ قوامها 6,000 فرد جزءًا من القوات المسلحة السودانية. وستعمل القوة لمدة عامين قابلة للتجديد، وهي معدة أساسًا لكي تحل محل قوة حفظ السلام التابعة للبعثة المشتركة للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي. ولذلك سعت السودان إلى إنشاء قوة حفظ سلام داخلية منفصلة يناد بها تقريبًا نفس ولاية قوة حفظ السلام المشتركة للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي.

الخلاصة

التفاوض والاتفاق على استعادة احتكار القوة والترتيبات الأمنية الأوسع نطاقًا عناصر أساسية لتحقيق سلام دائم. وبدون تهيئة الظروف لإنهاء الصراع المسلح، وتخفيف حدة العنف واستعادة احتكار القوة، سيكون من المستحيل الإجابة عن المسائل الأخرى التي نوقشت في هذا الكتاب. ويوفر احتكار القوة الأساس لشرعية الدولة، وهو عنصر رئيسي في وضع ترتيبات تقاسم السلطة، وإعداد طرق تقاسم الموارد، وتمكين الحكم في مرحلة ما بعد الصراع وتسهيل طرق تقرير المصير الخارجي، إذا لزم الأمر.

وحسبما نوقش في هذا الفصل، يتطلب من الأطراف لتحقيق احتكار القوة وتعزيز الأمن في مرحلة ما بعد الصراع أن يدرسوا مدى الحاجة إلى القوات الدولية للمساعدة في تهيئة الظروف اللازمة للسلام، ومعالجة انعدام الثقة بين الأطراف المتحاربة سابقًا، والتوصل إلى تفاهم مشترك بشأن مستقبل الأمن وطبيعة القوات اللازمة لتوفير ذلك الأمن. كما بحث هذا الفصل الفرص التي قدمت لأطراف مفاوضات السلام بعد انتهاء الصراع لإعداد أطر مبتكرة بهدف استعادة احتكار القوة بطريقة تحد من دوافع اندلاع الصراع.

كما ناقش هذا الفصل أيضًا عواقب التعجيل في تحديد الترتيبات الأمنية أو المشاركة المفرطة أو غير الدقيقة مع الجهات الفاعلة الدولية في احتكار الدولة للقوة. وساهم الجدول الزمني المتسرع لتوحيد القوات المسلحة في أنغولا والولاية غير الواضحة لقوات

حفظ السلام في البوسنة في تجدد موجة العنف والمزيد من الانتكاسات في عمليات السلام تلك. وإن عدم مراعاة كل معضلة حول إنشاء دولة آمنة بعد الصراع، بالإضافة إلى الأخطاء المرتكبة، قد يضعف الآمال في تحقيق سلام دائم.

تؤكد دراسات الحالات التي يركز عليها هذا الفصل (أنغولا، والبوسنة، وبوروندي، وبابوا غينيا الجديدة/بوغانفيل، ورواندا، والسودان/جنوب السودان، وسيراليون، وكوسوفو، وموزامبيق والسودان/دارفور) على التنازلات المعقدة التي تتعامل معها الأحزاب في حالات تضارب الآراء بخصوص الدولة المستقبلية، بما في ذلك تركيبة قواتها المسلحة ونطاق أنشطة القوات الدولية لحفظ السلام ودور المقاتلين السابقين في المجتمع. ويمثل كل أسلوب تتخذه الأطراف في حل العديد من المعضلات المتصلة بالأمن إمكانية لإحلال سلام دائم فضلاً عن خطر تأجيج الصراع في المستقبل.

وسيتناول الفصل التالي عن كثب موضوعاً يرتبط في الغالب باستعادة احتكار القوة والشعور بالأمن الحقيقي الذي تسعى الدولة إلى توفيره، أي تقاسم السلطة.