

# تنفيذ اتفاقات السلام: معضلات وخيارات الوسيط

تأليف: Miek Boltjes و Michael C. van Walt van Praag

(مجلس السلام العالمي للدول والشعوب والأقليات - Kredha)

## المحتويات

1. مدخل ..... 2
2. طبيعة النزاعات واتفاقات السلام الحالية ..... 2
3. الأسباب الرئيسية لعدم التنفيذ ..... 4
4. عدم وجود الإرادة السياسية ..... 4
- أوجه القصور في بنود الاتفاق ..... 6
4. الإطار القانوني والمؤسسي الدولي لتسوية النزاعات ..... 8
5. كيف يمكن للوسيط المساهمة في التنفيذ؟ ..... 10
- أ. تصميم عملية السلام مع استحضار مسألة التنفيذ في الاعتبار ..... 11
- ب. معالجة مسائل تحصين الاتفاق وتقاسم السلطة وتسوية النزاعات ..... 13
- ت. التغلب على تحديات تمويل التنفيذ ..... 17
- ج. إشراك صناعات القرار والخبرات لدعم التنفيذ ..... 18
6. خلاصة ..... 19
7. للمزيد من الاطلاع ..... 20

## 1. مدخل

يمكن أن يشكل تنفيذ اتفاقات السلام على المستوى الداخلي للدول<sup>1</sup> تحدياً أكبر من التفاوض حول الاتفاقات نفسها. ما الذي يجعل هذا الأمر صعباً جداً لهذه الدرجة؟ وماذا يمكن للوسطاء القيام به لتحسين فرص التنفيذ السليم لاتفاقات السلام على أرض الواقع؟ سنركز في هذا الفصل على هذين السؤالين.

يمكن لعدم تنفيذ أو التنفيذ غير المتناسب لاتفاق سلام أن يؤدي إلى تجدد التوتر واستئناف القتال. كما أن حصيلة التنفيذ السيء لاتفاقات السلام تؤثر في عمليات السلام الأخرى كذلك. زيادة الإدراك بأن الوعود لا يتم احترامها تشعر المفاوضين بالإحباط من تقديم التزامات حقيقية قبل أن يتم وضع ضمانات قوية لضمان التنفيذ الكامل لما هم على استعداد لقبوله.<sup>2</sup>

هناك أسباب كثيرة تجعل من اتفاقات السلام داخل الدول تحدياً خاصاً عندما يتعلق الأمر بالتنفيذ. هناك عوامل يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في تصميم عملية السلام منذ البداية. ففي مرحلة التفاوض - وليس بعد الاتفاق - تكون مساهمة الوسطاء أكبر أثراً في التنفيذ اللاحق للاتفاقات التي تم التوصل إليها. من خلال إشراك الأطراف المتنازعة في استكشاف مجموعة متنوعة من التدابير التي تعالج مختلف جوانب تحدي التنفيذ، فالوسطاء يساهمون في تهيئة الظروف من أجل التنفيذ الكامل لاتفاق السلام وعلى أفضل وجه ممكن.

يتناول هذا الفصل مختلف التدابير المتاحة للوسيط لهذا الغرض وإمكاناتها وحدودها، وكذلك الظروف التي تساهم في فعاليتها أو فشلها. نتساءل أيضاً عما إذا كان من الحكمة أن يتولى الوسطاء دوراً فيما يتعلق بتنفيذ اتفاق ساعدوا على تحقيقه، و نطرح مقترحات يمكن أن تساهم في تحسين الظروف لتنفيذ السلام عموماً (القسم 5).

لوضع كل هذا في السياق، نبدأ باختصار في فحص طبيعة النزاعات واتفاقات السلام الحالية (القسم 2) وكذلك الأسباب الرئيسية المتكررة للعوامل التي تساهم في عدم تنفيذ اتفاقات السلام داخل الدول (القسم 3). في القسم 4، نعرض الإطار القانوني والمؤسسي الدولي لتسوية النزاعات.

## 2. طبيعة النزاعات واتفاقات السلام الحالية

إن الأغلبية الساحقة من النزاعات المسلحة في جميع أنحاء العالم في العقود الماضية وقعت (وسنظل) في الإطار الوطني (داخل الدول) في مقابل النزاعات بين الدول. تتعلق معظم النزاعات المسلحة بسلطة الحكم أو جزء منها داخل

<sup>1</sup> هذا المنشور لا يتطرق للنزاعات بين الدول التي لا تمثل إلا جزءاً قليلاً من النزاعات في عالمنا اليوم. الأغلبية الساحقة هي نزاعات مسلحة بين أطراف داخل الدول و نادراً ما نعرف الاتفاقات المبرمة لوضع حد لهذه النزاعات داخل الدول طريقها إلى التنفيذ الكامل. لهذا سنركز على دور الوسطاء فيما يتعلق بتنفيذ اتفاقات السلام داخل الدول.

<sup>2</sup> لمناقشة المشاكل والتحديات التي تواجه تنفيذ الاتفاقات داخل الدول والحصيلة المقلقة لهذا التنفيذ، انظر الكتاب الجماعي:

M. Boltjes (ed.), *Implementing Negotiated Agreements: The Real Challenge to Intrastate Peace* (The Hague: Asser, 2007).

هذه الدراسة هي نتيجة لبحث واسع النطاق و للمناقشات المغلقة بين الخبراء والوسطاء من ذوي الخبرة وخاصة الأشخاص الذين يمثلون الأطراف في النزاعات داخل الدول.

الدولة<sup>3</sup>. العديد من النزاعات داخل الدول يرتبط بحكومة الدولة و مجموعة داخل تلك الدولة. يمكن أن يتعلق الأمر بشعب معين أو سكان أصليين أو قبيلة أو أقلية سكانية في منطقة متميزة داخل الدولة (سيشار إليها من الآن فصاعدا باسم "المجموعة السكانية"). وهناك نزاعات أخرى حول من يتمتع بالسلطة الحكومية المركزية في الدولة، في كثير من الأحيان تأخذ شكل حزب معارض أو حركة تمرد ضد من يشغل السلطة السياسية و يصمم على عدم التخلي عنها أو مشاركة أدوات السلطة. كلا النوعين من النزاع غالبا ما يتعلق أيضا بالحصول على أو استغلال الموارد الطبيعية أو الاقتصادية الأخرى المربحة.<sup>4</sup>

الأسباب الكامنة وراء هذه النزاعات غالبا ما تنطوي على انتهاك لحقوق الإنسان، بما في ذلك قضايا الحقوق اللغوية والثقافية والدينية لجماعات سكانية معينة، والشطط في استخدام السلطة من قبل الحكام، ومسائل التمثيل السياسي، وحقوق الأراضي والتوزيع غير المتكافئ للموارد.<sup>5</sup> يجب أن تعكس اتفاقات السلام التي يساعد الوسيط في صياغتها أو تسهيلها طبيعة النزاعات المعنية. لذلك، غالبا ما تستتبع هذه الاتفاقات ترتيبات الولوج إلى السلطة أو انتقالها، تقاسم السلطة، وتفويض السلطة إلى مجموعة أو جماعات معينة، والاعتراف بأقلية أو بحقوق السكان الأصليين في المجالات أو الموارد الخاصة (بما في ذلك الحقوق المتعلقة بالأراضي)، أو الحكم الذاتي و الترتيبات الأخرى الخاصة بالوضع المتميز لجزء من السكان.

عادة ما تنطوي اتفاقات السلام أيضا على نزع الأسلحة وتسريح الوحدات المسلحة التابعة للجهات الفاعلة غير الحكومية<sup>6</sup> أو إدماجها في قوات الأمن النظامية للدولة. وقد تنطوي أيضا على خفض عدد أو إصلاح قوات الأمن الحكومية أو تسريح الوحدات الخاصة. قد تتضمن الاتفاقات إعادة توزيع الإيرادات فيما يتعلق باستخراج الموارد الطبيعية أو الاقتصادية الأخرى. قد تنطوي على تجديد الالتزام بالوحدة والسيادة الترابية للدولة القائمة، وإنشاء التزامات جديدة تجاه الدولة، أو تقييد سلطتها داخل جزء معين من أراضيها. في حالات استثنائية تنطوي اتفاقات السلام على إجراءات انفصال ممكن لجزء من أراضي الدولة وإنشاء دولة جديدة ومستقلة.

<sup>3</sup> وفقا لمعهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام (SIPRI)، للسنة السابعة على التوالي، لم يكن هناك نزاع رئيسي نشيط بين الدول في عام 2010. خلال العشرية 2001-2010، كان هناك فقط نزاعين من إجمالي 29 نزاعا مسلحا بين الدول الكبرى.

(SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmaments and International Security (Oxford, 2011), Appendix 2A).

وبالمثل، من عام 1990 إلى عام 2002، من النزاعات الكبرى تم تسجيل 58 في 46 موقعا في جميع أنحاء العالم، من بينها ثلاثة بين الدول، و 55 نزاعا كانت داخل الدول

(SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmaments and International Security (Oxford, 2003) p.109).

إذا تم تجميع كافة النزاعات المسلحة في جدول واحد، تبرز لنا صورة مماثلة. يقيم فرانسيسك فنديل أن 90% من جميع النزاعات المسلحة منذ الحرب العالمية الثانية كانت داخل الدول

(F. Vendrell, 'The Role of Third Parties in the Negotiation and Implementation of Intrastate Agreements: an Experience-Based Approach to UN Involvement in Intrastate Conflicts', in Boltjes (ed.), see note ii above, p.193.

<sup>4</sup> عدد متزايد من مثل هذه النزاعات يهتم مجموعة من السكان، في كثير من الأحيان السكان الأصليين، ضد شركة للصناعة الاستخراجية، عاجلا أم آجلا ما تتورط الحكومة المركزية في النزاع أيضا.

<sup>5</sup> انظر، على سبيل المثال، النقاش حول مصادر النزاعات داخل الدول

Zartman, 'Sources and settlement of ethnic conflicts', in A. Wimmer, R. Goldstone, D. Horowitz et al. (eds), *Facing Ethnic Conflicts, Towards New Realism* (Lanham, 2004), pp.141-145).

<sup>6</sup> سيتم استخدام مصطلح "الجماعات المسلحة" في هذا الفصل لوصف تلك الجماعات المسلحة غير الحكومية التي تتحدى سلطة الدولة.

(See T. Whitfield, *Engaging with Armed Groups*, Mediation Practice Series No. 2, p.5; L. Chounet-Cambas, *Negotiating ceasefires*, Mediation Practice Series No. 3, p.5).

نظرا لطبيعة النزاعات المسلحة اليوم، غالبا ما تكون عمليات السلام، إن لم يكن عادة، غير متكافئة حيث تميل اتفاقات السلام لاحتواء عناصر غير متساوية. معظم اتفاقات السلام تستتبع فقدان جزء معين من السلطة من قبل حكومة الدولة الحالية، وبعض من مؤسساتها (مثل الجيش) أو من قبل الأحزاب السياسية أو من قبل القيادات. هذا القسم عادة هو أكثر من المتوقع أن يقوم الطرف الآخر بالتخلي عنه. في الواقع، هذه الأخيرة غالبا ما تكتسب السلطة أو غيرها من الامتيازات وفقا لأحكام هذا الاتفاق، في مقابل وضع حد لتحديدها المسلح للدولة. فقدان السلطة أو الامتيازات الذي ينطوي عليه في كثير من الأحيان تنفيذ اتفاقات السلام هو عقبة أمام الحكومات و القائمين عليها للوفاء بالالتزامات.

على الرغم من أن الأطراف غير الحكومية بوجه عام تستفيد من أي تسوية سياسية أو اتفاق السلام، فإنها قد تكون أيضا مترددة في تنفيذ بعض الالتزامات التي تعهدت بها. نظرا لعدم وجود الثقة بين أطراف النزاع حتى بعد التوصل إلى اتفاق، لأن الطرف غير الحكومي يشعر بأنه ضعيف جدا ويمكن تركه دون نفوذ حقيقي إذا كان قام بتنفيذ الخطوط الهامة للاتفاق، مثل نزع سلاحه قبل أن تفي الحكومة بجانبها من الصفقة.

تؤكد Barbara Walter هذا الهشاشة في تحليلها لأسباب فشل المفاوضات لإنهاء الحروب الأهلية.<sup>7</sup> السبب الرئيسي لهذا الفشل حسب قولها، هو أنه في الظروف التي لا توجد فيها سلطة تنفيذ ذات مصداقية أو آلية، فإنه من المتوقع على الأطراف تسريح ونزع سلاح وسحب قواتهم العسكرية. ويطلب منهم، حسب تعبيرها "القيام بما لا يمكن تصوره"، ذلك أنه بعد امتثالهم سوف يصبحون بدون أي وسيلة حقيقية للضغط على الجانب الآخر لتنفيذ التزاماته، وبدون مقاومة لصد أي هجوم.<sup>8</sup> في بعض الأحيان، في سياقات الحرب الأهلية يكون مشكل الهشاشة عند كلا الطرفين حيث لا يملك أيهما أدوات قوة الدولة. ذلك ينطبق بوجه خاص على الجهات الفاعلة غير الحكومية في النزاعات التي تعارض فيها الدولة، لأن هذه الأخيرة نادرا ما يكون مطلوبا منها نزع سلاحها.

على الرغم من أن عدم التكافؤ وحده لا يفسر عدم التنفيذ، فإن وجوده وتأثيره يحتاج إلى أن يفهم ويوضع في الاعتبار عند النظر والتصدي للعقبات المحددة والمتكررة في التنفيذ التي سنعرض لها أدناه.

### 3. الأسباب الرئيسية لعدم التنفيذ

كثيرا ما يتم التنفيذ في ظروف تتسم بهشاشة المؤسسات. بعد نزاع مسلح، يصبح النسيج المؤسسي للدولة أو المناطق المتضررة من النزاع عادة هشاً. دون دعم (دولي) مناسب، تكون السلطات الحكومية أو المحلية غير قادرة حتى على توفير العناصر الأساسية للحكم والعدالة والسياسة الاقتصادية والخدمات الاجتماعية للسكان. لا يمكن من السهل مثلا في هذا الوضع القيام بمعالجة سريعة، وهذه الظروف تجعل التنفيذ صعبا. بالإضافة إلى ذلك، يجوز أن تفتقر الأطراف إلى القدرة على تنفيذ جوانب اتفاق السلام على نحو كاف. لا ينبغي الاستهانة بهاذين العاملين. يجب أن يتم الاعتراف بهما، وعند الاقتضاء، معالجتهما، و الوطاء لهم دور هام في هذا الصدد

### عدم وجود الإرادة السياسية

تنفيذ اتفاق السلام يتطلب إرادة سياسية مستدامة لعدد كبير من الفاعلين من كلا الجانبين.

<sup>7</sup> B.F. Walter, 'The critical barrier to civil war settlement', *International Organization* Vol. 51, No. 3, (Summer 1997, pp.335-364), p.335.

<sup>8</sup> B.F. Walter, 'The critical barrier to civil war settlement', *International Organization* Vol. 51, No. 3, (Summer 1997, pp.335-364), p.335.

- في الجانب الحكومي، يعني هذا الإرادة السياسية للأفراد والهيئات، المؤسسات على الصعيد الوطني والمحلي؛ الأحزاب الحاكمة والمعارضة والسياسيين الحاليين والبيروقراطيين وأفراد الجيش. قد يكون لدى العديد من هذه المجموعات مصالح في الإبقاء على الوضع الراهن أو قد تكون تحت ضغوط السياسة الانتخابية والمقاومة البيروقراطية.
- من جانب الجهات الفاعلة غير الحكومية أو حركات التمرد، مطلوب إرادة سياسية من القادة السياسيين وزعماء المجموعات المسلحة، فضلا عن القواعد في الهيكلين السياسي والعسكري.

يمكن لتغيير الحكومات أو النظام أن يزعزع بسهولة تنفيذ اتفاق السلام. هناك مسبقا عقبات تعترض المفاوضات حول اتفاق تشمل الخشية من الاتهام "بالضعف" و الخضوع "للمجرمين" أو "الإرهابيين"، ومكافأة العنف غير المشروع و "خيانة الأمة" أو الاستسلام. ويمكن أن تتقوى هذه العقبات خلال مرحلة تنفيذ اتفاق السلام، خاصة خلال الانتخابات أو بمجرد أن تتغير الحكومة. التصورات الشعبية، سواء كانت صحيحة أم لا، يمكن أن تكون حيوية، وخاصة لأولئك الذين يأتون إلى السلطة أو يستمرون فيها من خلال الانتخابات. قد يحدث أيضا، أن توصل الانتخابات إلى السلطة حزبا لم يشارك في عملية التفاوض حول اتفاق سلام و/أو يعارض شروطه، كما هو الحال في بنغلاديش فيما يتعلق باتفاقات المنطقة الجبلية شيتاغونغ Chittagong (الإطار 1).<sup>9</sup> في أسوأ الحالات، قد يتم النظر إلى استمرار أو استئناف النزاع المسلح على أنه مفيد لمصالح سياسية لطرف أو أكثر من طرف يتنافس على السلطة.

في بعض الحالات، قد يكون الحزب الحاكم لا يتوفر على الإرادة لتنفيذ الاتفاق في المقام الأول. قد يقرر الدخول في اتفاق للحصول على تنازلات مهمة من المجموعة المعارضة (مثل تسليم الأسلحة)، أو لإرضاء دولة جارة أو دولة أخرى قوية، دون أن ينوي بجدية تنفيذ ما التزم به في الصلقة. بدلا من ذلك، فإنه قد يواجه ضغوطا من أطراف خارجية لعدم تنفيذ جوانب اتفاق السلام التي تعترض عليه تلك الجهات.

قد تعترض الأطراف غير الحكومية عراقيل تعيق التنفيذ ومشاكل سياسية داخلية مماثلة لتلك التي تواجهها الدولة. داخل حركة ما قد تكون هناك فصائل متنافسة، يخشى القادة أن ينظر إليهم على سبيل المثال على أنهم يسامون على القضية التي قاتلوا من أجلها. الأشخاص الذين يتنافسون على الاعتراف أو السلطة يفتنمون هذه الفرصة لزيادة نفوذهم من خلال اتخاذ موقف متشدد ضد تنفيذ اتفاق باعتباره "دون الحد الأدنى" (انظر الإطار 1). بعض حركات الميليشيا تعمل وفقا لقواعدها الخاصة والممولة من خلال عمليات استخلاص إتاوات من السكان، تجد صعوبة في تعبئة الإرادة الداخلية للتخلي عن ممارساتها و الدخول في عملية سياسية رسمية والانتظام وفقا لمتطلبات الهياكل الحكومية القائمة. في نيبال، على سبيل المثال، تحويلات صناديق الأموال من قبل الكوادر المتمردون الماويين السابقين مازالت تمثل مشكلة خطيرة بعد فترة طويلة من اتفاق السلام الذي تم توقيعه في عام 2006.<sup>10</sup>

بين جميع الأطراف، قد يكون هناك مصالح في استمرار النزاع أو استئنافه لأن هذا الخيار قد يخدم مصالح سياسية. في بعض الحالات قد يصبح لبعض الأفراد داخل القوات المسلحة أو المجموعات شبه العسكرية مصلحة اقتصادية في النزاع، مثل تجارة الأسلحة وتهريب المخدرات واستخراج المعادن أو الاستغلال الغابوي. قد تمول هذه الأنشطة

<sup>9</sup> في ذلك الوقت احتج حزب المعارضة، حزب بنجلادش الوطني، على توقيع اتفاق عام 1997، باعتبار أنه يشكل تهديدا خطيرا لاستقلال وسيادة البلاد. عندما فاز في الانتخابات في عام 2001 تباطأت الحكومة في تنفيذ بعض البنود وتوقفت في تنفيذ بعض جوانب الاتفاق

(I. Jamil and P.K. Panday, 'The elusive peace accord in the Chittagong Hill Tracts of Bangladesh and the plight of the indigenous people', *Commonwealth & Comparative Politics* Vol. 46, No. 4 (November 2008) p.473 and note 21.

<sup>10</sup> UNDP, 'Capacity Development of National Human Rights Commission Project, Phase II' (CDNHRC-II: Jan 2009 – Dec 2010, www.UNDP.org.np). For a discussion of the culture of impunity there, see International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, Asia Report No. 184 (14 January 2010).

منظماتهم (وتقوم بإثرائهم شخصيا)، ولا يمكن أن تكون هذه الأنشطة محمية من دون القدرة على استخدام القوة. في كثير من الحالات، تتراجع الأهمية المتصورة للقوات المسلحة عندما لا تكون مشاركة في "الحرب لحماية الأمة" وقيمها، ويمكن أيضا أن تتأثر ميزانياتها بحلول نهاية النزاع.

قد تريد الجماعات المسلحة غير الحكومية الحفاظ على قدرة الدفاع عن نفسها ضد الجماعات المنشقة التي تنافسها على السلطة والشرعية، وكذلك لتقوية وضعها تجاه الدولة كطرف. يمكن للمجد و الفخر المرتبط بالكفاح المسلح ان يكون سببا محددًا يجعل من الصعب نفسيا إلقاء السلاح عند عدد كبير من أعضاء هذه الجماعات.

ومن المفارقات أن الإرادة السياسية لأطراف النزاع في إبرام اتفاق السلام قد تتغير نتيجة لعملية التنفيذ نفسها. في سياق التنفيذ، قد تتغير علاقات القوة بين الطرفين في كل خطوة من هذه العملية، مما يحدوا بهما إلى إعادة تقييم قوتها النسبية، مما يحتمل أن يؤثر في التزامهما.

بصرف النظر عن العوامل المذكورة أعلاه، سيتم مقاومة تنفيذ أي اتفاق إذا تم التوصل إليه في إطار الضغط أو الإكراه أو لم يرضى عنه الكثيرون من أحد الطرفين أو كلاهما معها. سيتم مقاومة فرض "اتفاق" من قبل الطرف المتضرر، لا سيما إذا كان يشعر أن الاتفاق سيديم أو يضيف شرعية على الوضع الظالم. وعلاوة على ذلك، حتى لو كان الزعماء السياسيون من جميع الأطراف قد قبلوا على مضض شروط الاتفاق تحت الضغط، فالسكان المتضررون قد يواصلون الاعتراض عليه.

عدم وجود الإرادة السياسية ليس مفهوما مجردا خارج عمل الوسيط. على العكس من ذلك، مظاهره العملية تحتاج إلى توقع واعتراف بها من قبل الوسطاء، ومعالجتها مع أطراف اتفاقات السلام في مرحلة التفاوض. من خلال العمل مع الأطراف لمعالجة مختلف القضايا التي تمت مناقشتها في القسم 5 من هذا الفصل، فإن الوسيط يكون قادرا على تحديد مشاكل الإرادة السياسية، لأنها تطفو على السطح طوال العملية.

يجب أن يكون الوسطاء حذرين للتمييز بين عدم وجود الإرادة السياسية للتنفيذ وعدم وجود القدرة على القيام بذلك. من السهل على الزعماء السياسيين القول بأنهم "لا يريدون" بدلا الاعتراف بأنهم "لا يستطيعون". الافتقار الواضح لإرادة سياسية قد يخفي أيضا عدم وجود قدرة أو سلطة سياسية.

## أوجه القصور في بنود الاتفاق

إذا تم الإسراع في عقد اتفاق وصيغ بشكل سيئ، غامض أو مبهم بخصوص نقاط هامة، أو غير مكتمل أو مقتنع بالتنفيذ سيكون صعبا. يجوز للأطراف أن تختار أن تكون غامضة ومبهمة في صياغة اتفاق من أجل جعله أكثر قبولا لناخبيهم أو الخصوم السياسيين أو ترك بعض المجال للتفسيرات المواتية لهم. ولكن عدم الدقة في التوصل إلى اتفاق نهائي قد يؤدي إلى صعوبات في التنفيذ، وينبغي على الوسطاء بأن يساعدوا الأطراف لصياغة وقبول لغة واضحة.

في المراحل المبكرة من المفاوضات، قد يكون مغربا للوسيط عدم مقاومة رغبة الأطراف في الحفاظ على بعض الغموض في سبيل التوصل إلى اتفاقات أولية أو وقف لإطلاق النار. في الواقع، إنه من الضروري في بعض الأحيان استخدام لغة مبهم - وبالتالي "التستر" على اختلافات معروفة بين الطرفين حول قضايا معينة - للتغلب على عقبة أمام استمرار عملية السلام. في مثل هذه الحالات، قد يكون من الحكمة أن يساعد الوسيط الأطراف في الاتفاق على عملية لمعالجة مثل هذه الخلافات قبل الموافقة على اللغة الغامضة.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن في بعض مواد اتفاقات السلام تسهيل التنفيذ، بينما يمكن اعتبار غيابهما أوجه قصور ومصادر اضطراب محتمل في عملية التنفيذ. ومن الأمثلة على ذلك الأحكام المتعلقة بالإجراءات والآليات التنفيذ نفسها، بما في ذلك التحقق والرصد وفعالية تسوية النزاعات. الأحكام الأخرى من هذا القبيل تتعلق بالانتقال إلى الوضع

الجديد المنصوص عليه في الاتفاق، بما في ذلك عمليات نقل أو تداول السلطة والتغييرات الدستورية والقانونية والمؤسسية التي تحتاج إلى إجرائها.

في القسم 5، سنعود إلى كل ما سبق لنطرح ما يمكن أن يفعله الوسطاء لتعزيز التنفيذ.

## الإطار الأول

### اتفاق (1997) منطقة شيتاغونغ الجبلية Chittagong Hill Tracts: المشكلات التي تؤدي إلى تنفيذ محدود

في عام 1997، تم توقيع اتفاق المنطقة الجبلية شيتاغونغ (CHT) Chittagong Hill Tracts بعد عشرين عاما من النزاع المسلح في جنوب شرق بنجلاديش. العملية أدت إلى اتفاق يبين أن العديد من العوامل تشكل معا تحديا هائلا لنجاح التنفيذ.

من جانب حركة السكان الأصليين، تم التفاوض على اتفاق دون مشاركة واسعة للسكان المتضررين أو مجتمعهم الأهلي، مما جعل من السهل على أي معارضة مسلحة جديدة الظهور على الفور. وكان الحزب في الحكومة، وليس الدولة، هو من دخل في اتفاق مع الشعوب الأصلية في منطقة شيتاغونغ الجبلية. تم التوصل إلى الاتفاق دون موافقة حزب المعارضة الرئيسي في البرلمان الوطني، والذي، عندما جاء إلى السلطة بعد فترة وجيزة من التوقيع على الاتفاق، لم يعمل على متابعة التنفيذ.

سلم السكان الأصليين أسلحتهم إلى الحكومة بعد توقيع اتفاق السلام، وفقدان معظم نفوذهم وقدرتهم بشكل كبير على إحداث توازن متبادل بين الموقعين. لم يكتب عنصر هام من عناصر الاتفاق و يهم الشعوب الأصلية ولم يتم تعميمه على الملأ، و بالتالي فتحت إمكانية رفضه. لم ينص الاتفاق على تثبيته بالدستور أو ضمانات أخرى. مرت عدة قوانين لتنفيذ الاتفاق، ومنح صلاحيات الحكم الذاتي للمنطقة والمجالس المحلية، ولكن المحكمة العليا أعلنت عدم دستوريته باعتبارها انتهاكا لمبدأ وحدة الدولة.<sup>11</sup> تم ترجيح تشكيل لجنة متابعة التنفيذ لصالح أحد الطرفين، الأمر الذي جعلها من غير فعالية يمكن توقعها. لم يتضمن الاتفاق جدولا زمنيا، ولا آلية مستقلة لتسوية النزاعات، وترك الطرفان دون إمكانية اللجوء إلى عناصر تتمتع بالثقة.

بعد خمسة عشر عاما من ابرام الاتفاق، لم تتحقق بنود كثيرة ومهمة. وتشمل النزاع الجزئي للسلاح وإعادة انتشار وحدات الجيش، وعودة المهجرين، وإعادة توطين سكان السهول البنغالية خارج منطقة شيتاغونغ الجبلية. على حد قول المقرر الخاص للأمم المتحدة في المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، Lars-Anders Baer: ما يزال هناك طريق طويل لنقطعه قبل أن التوصل إلى اتفاق، و هو إنشاء نظام جهوي للحكم الذاتي والحفاظ على المنطقة باعتبارها "منطقة مأهولة قريبا"، وتحقيق ... عدم وجود تقدم كبير يؤدي إلى تصاعد مشاعر الإحباط وخيبة الأمل بين الشعوب الأصلية في المنطقة.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> دفعت محكمة الاستئناف بحجة المساواة وقاعدة عدم التمييز أمام القانون. هذه الملف قيد النظر حاليا أمام المحكمة العليا، في حين تم تعليق الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف.

<sup>12</sup> Study on the Status of Implementation of the Chittagong Hill Tracts Accord of 1997, UN Doc. E/C.19/2011/6, Report submitted by the Special Rapporteur to the Permanent Forum on Indigenous Issues, 10<sup>th</sup> session, p.15.

## 4. الإطار القانوني والمؤسسي الدولي لتسوية النزاعات

في حالات اتفاقات السلام داخل إطار الدول، تبقى إمكانيات اللجوء لطرف آخر محدودة عند عدم تنفيذ هذه الاتفاقات من قبل أحد الأطراف، ما لم يتم التنصيص على آليات محددة قضائية محلية وسياسية في اتفاق السلام الذي تم إبرامه. عمليات السلام المحلية نادرا ما تكون عادلة، لأنها في كثير من البلدان يتم التحكم بها من قبل أصحاب السلطة الحكومية أو تكون منحازة لصالحهم.

دوليا، هناك أيضا تفاوت في الوصول إلى المنظمات الحكومية الدولية والأدوات التي يمكن أن توفر على وجه التحديد ضمانات لتنفيذ اتفاقات السلام. لقد تم تصميم الإطار القانوني والمؤسسي الدولي إلى حد كبير لتسوية النزاعات عندما كانت الغالبية العظمى من النزاعات في العالم بين الدول. على الرغم من المقتضيات الهامة الأخيرة، فالنظام الدولي لم يساير تماما الاحتياجات المتطورة في هذا المجال. في حين أن هناك العديد من الآليات القضائية الدولية لتسوية النزاعات، بما فيها تلك المتعلقة بتنفيذ أو تفسير اتفاقات السلام بين الدول، فإن هذه الآليات ليست مصممة لتسوية النزاعات داخل الدول.<sup>13</sup>

غياب امكانية اللجوء/الطعن القانوني دوليا يؤكد على حاجة الأطراف الحكومية و غير الحكومية إلى تضمين الاتفاقات ضمانات ذات مصداقية وأشكال قوية من الطعن و الاستئناف لضمان تنفيذ الاتفاقات. من الناحية المثالية، ينبغي أن يشمل ذلك منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى أو الإقليمية. الدعم المؤسسي والسياسي المناسب أمر حاسم لفعالية هذه الآليات، كما هو الأمر بالنسبة لاختيار الأفراد القيمين على تنفيذ الاتفاق. على سبيل المثال، كانت أبرز مشاكل اتفاق سلام آتشيه متعلقة برئاسة آلية التنفيذ (أنظر الإطار 2).

### الإطار الثاني:

#### اتفاق السلام بآتشيه (2005): نجاح متفاوت في التنفيذ

لقيت عملية تنفيذ اتفاق السلام بآتشيه تأييدا سياسيا من قبل المجتمع الدولي، وقدمت لها بسطاء موارد من قبل الاتحاد الأوروبي، منظمة آسيان، والبنك الدولي، والمنظمة الدولية للهجرة وعدد من البلدان المختلفة. وضعت هيئة متابعة دولية للنزاع تتوفر على تمويل جيد : بعثة مراقبة آتشيه (the Aceh Monitoring Mission)، مع تفويض لتسوية النزاعات بصلاحيات للبت فيها. وبالتالي وضع الكثير من الجهد لضمان أن اتفاق السلام بهلسنكي (مذكرة التفاهم) سيتم تنفيذه بصورة سليمة وأن النزاع المسلح سوف لن يستأنف. على الرغم من هذا الجهد الدولي، والاهتمام والتفاني من الموارد، ودور AMM في متابعة وتعزيز التنفيذ الكامل لهذه الاتفاقية، والنجاح في مسائل الأمن، التهدة و إعادة انتشار القوات المسلحة، فإنه حصل تعثر في بنود مذكرة التفاهم حول حقوق الإنسان والعدالة وعلى ضمان تنفيذ البنود الأساسية لاتفاق سياسي بشأن الحكم الذاتي.

<sup>13</sup> الأطراف غير الحكومية ليست لها الصفة للوقوف أمام محكمة العدل الدولية (ICJ) أو المحاكم الإقليمية. في بعض المحاكم، مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، يمكن للأفراد إثارة قضايا حقوق الإنسان فقط. المحكمة الجنائية الدولية هي محكمة جنائية وليس آلية لتسوية النزاعات. يمكن الاحتجاج أمام ولايتها القضائية الجنائية فقط ضد ارتكاب الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب. أنظر القسم 5 في هذا الفصل لتفاصيل أكثر عن التطورات الأخيرة في صنع واحدة من الآليات الدولية الهامة، و هي محكمة التحكيم الدائمة، و المتاحة لكلا الطرفين الحكومي وغير الحكومي في النزاعات داخل الدول.



لقد أقر البرلمان الإندونيسي متأخراً قانوناً بشأن الحكم الذاتي (بعد أن اكتمل نزع سلاح القوات المسلحة غير الحكومية GAM- حركة أتشيه الحرة)، مما أضعف البنود الرئيسية لمذكرة التفاهم بشأن الحكم الذاتي بآتشيه. على الرغم من احتجاجات GAM فإن AMM لم تتصرف، مشيرة إلى عدم ملاءمة التدخل في العمليات الدستورية للدولة. ولم يترك الأمر أي بديل لـ GAM سوى محاولة لإعادة التفاوض على بعض هذه البنود الهامة. بدون نفوذ عملي كبير في هذه المرحلة حيث كانت مضطرة لقبول إجراءات البرلمان.

من النتائج المترتبة على ندرة الآليات الدولية التي يمكن أن تضع فيها كل من الدولة والأطراف غير الحكومية الثقة، والتي يمكن استدعاؤها عندما ينشأ نزاع في التنفيذ، هو أن الأطراف غير الحكومية مترددة جداً في الدخول في اتفاق لا يقدم ضمانات للتنفيذ، لا سيما إذا كان ينطوي على تسريح قواتها المسلحة. فكلما بدا أن التنفيذ لا يجري العمل له بإخلاص، قد ينظر إلى العودة إلى استخدام القوة كبديل وحيد أو أكثر فعالية من قبل الطرف المتضرر. دون آليات غير منحازة، يمكن الاعتماد عليها وتتمتع بمصداقية في معالجة النزاعات المرتبطة باتفاق السلام المرتبطة وتنفيذه، فإن السلام يكون هشاً ويمكن أن يعرض بسهولة إلى الخطر.

على الرغم من طبيعة وقيود الإطار القانوني والمؤسسي الدولي لتسوية النزاعات، والمنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (OSCE) والاتحاد الأفريقي فهي تقوم على نحو متزايد بلعب أدوار طرف ثالث بما في ذلك الإشراف على تنفيذ الاتفاق في حالات النزاع داخل الدول. في بعض تلك الحالات، تتمتع الأطراف غير الحكومية بالولوج إلى منظومة الأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية ذات الصلة، وكذلك في مرحلة التنفيذ. كما هو الحال، على سبيل المثال في عدد من النزاعات مثل الموزامبيق وتيمور الشرقية.

هناك أمثلة أخرى للتدخل الدولي في التنفيذ.

- الأمم المتحدة، من خلال مكتبها السياسي في بوغانفيل Bougainville، اشتركت في رئاسة وتيسير محادثات السلام التي أدت إلى اتفاق سلام بوغانفيل Bougainville لعام 2001 ولعبت دوراً مستمراً في رصد تنفيذ ذلك الاتفاق.
- منظمة الأمن والتعاون سهلت المحادثات بين الحكومة الروسية والشيشان في غروزني في 1995/96، وبعد ذلك أيضاً رصدت تنفيذ جوانب الاتفاق، وخاصة الانتخابات التي تلت ذلك.
- الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية عينتا كوفي عنان للتوسط في النزاع في سوريا بين الحكومة والمعارضة الشعبية في فبراير 2012. أكد عنان على أهمية ضمان تنفيذ خطة السلام الذي التوصل إليه و المؤلف من ست نقاط و المقترحة كإجراءات/آليات خصيصاً لرصد و ضمان امتثال الأطراف<sup>14</sup>.

لقد أثبتت الأحداث اللاحقة بشكل مؤلم الصعوبات لضمان تنفيذ الاتفاقات من هذا النوع داخل الدول، حتى عندما تضعها المنظمات الحكومية الدولية الرائدة والتي أقرها جزء كبير من المجتمع الدولي. في حالات أخرى حيث أن المجتمع الدولي قد اتخذ دوراً نشطاً في جهود الوساطة بخصوص النزاعات داخل الدول، مثل ما حدث في البوسنة ومقدونيا والسودان (أدى في الحالة الأخيرة إلى اتفاق سلام شامل بين الشمال والجنوب)، فإن إنشاء هيئات دولية خاصة للإشراف أو ضمان التنفيذ السليم، عرف درجات متفاوتة من النجاح.

لذلك، حتى لو لم يتم وضع نظام قانوني دولي بشكل جيد للتعامل مع النزاعات داخل الدول، فإن هذا لا يمنع المنظمات الدولية من القيام بدور نشط على نحو متزايد في هذا المجال. هذا أمر مشجع، وربما يؤدي إلى إضفاء الطابع الرسمي

<sup>14</sup> إحاطة من المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، كوفي عنان، إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، 5 أبريل 2012.

على هذه الممارسة التي تخدم كلا الطرفين الدولة والفاعلين غير الحكوميين على حد سواء. يتطرق القسم 5 لما يمكن للوسطاء القيام به، وبين ما يحدث بالفعل في هذا الصدد.

## 5. كيف يمكن للوسطاء المساهمة في التنفيذ؟

يمكن للوسطاء لعب دور في عملية التنفيذ، وهناك أمثلة حديثة للأدوار المستمرة للوسطاء يجري التنصيب عليها من قبل أطراف عملية السلام. تم تعيين Martti Ahtisaari، وسيط اتفاقية السلام بآنتشيه، و أعطي دور الحكم النهائي في النزاعات التي لا يمكن حلها من قبل رئيس بعثة المراقبة التي يقودها الاتحاد الأوروبي.<sup>15</sup> وقد ترأس الرئيس بليز كومباوري Blaise Compaoré من بوركينا فاسو لجان للإشراف على اتفاق السلام واغادوغو- كوت ديفوار الذي توسط فيه عام 2007.<sup>16</sup>

ومع ذلك، هناك نقاش مهم حول الحكمة من إشراف الوسطاء أو تتبعهم لاتفاقات السلام التي سهلوا في التوصل لها. النجاح المحدود لكل من الأمثلة أعلاه يؤيد ضرورة توخي الحذر في هذا الصدد.<sup>17</sup> هناك من يقول أيضا أن ما أعاق دور النرويج في رصد اتفاق وقف إطلاق النار بين الحكومة السريلانكية ونمور التاميل من قبل هو دورها كوسيط، والعكس بالعكس.<sup>18</sup> إن أهم مساهمات الوسيط في تأمين حسن التنفيذ تكون قبل توقيع اتفاق السلام، من خلال ضمان تهيئة الظروف المناسبة للتنفيذ.

الحس السليم يشير إلى أن اتفاق يعالج الأسباب الجذرية للنزاع، فضلا عن مصالح الأطراف وأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، وذلك تمشيا مع الحقائق الجديدة على الأرض، يتوفر على أفضل فرصة للتنفيذ على نحو كاف. الأطراف في تلك الاتفاقات هي الأكثر احتمالا لحشد الإرادة السياسية لترقى إلى مستوى التزاماتها وإيجاد سبل للتغلب على أنواع العقبات المذكورة أعلاه. مساعدة الأطراف للمشي في هذا النهج على الأقل أو هذا النوع من الاتفاق هو بالتالي أهم إسهام يمكن أن يقدمه الوسطاء في التنفيذ.

وبنفس المنطق، إقناع الأطراف بعدم إبرام اتفاقات لا تستوفي هذه الشروط، هي مساهمة يمكن أن يقدمها الوسطاء بنفس القدر من الأهمية. يعتبر Francesc Vendrell أحد كبار الوسطاء والمسؤولين في الأمم المتحدة أن مهمته هي منع الحكومات البرتغالية والإندونيسية من توقيع مثل هذا الاتفاق على تيمور الشرقية قبل التوصل إلى فرصة اتفاق عادل بعد سقوط سوهارتو. صرح Vendrell :

<sup>15</sup> مذكرة تفاهم بين حكومة جمهورية إندونيسيا وحركة آنتشيه الحرة، 15 أغسطس 2005، المادة 6 'تسوية النزاعات'.

<sup>16</sup> D. Sguaitamatti, 'Côte d'Ivoire, Ouagadougou Agreement' in *Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes* (Mediation Support Project, CSS and SwissPeace, 2008) p.38.

<sup>17</sup> في كوت ديفوار، ساهمت عوامل أخرى، بما في ذلك عدم وجود عقوبات لعدم تنفيذ الاتفاق من قبل أطراف اتفاق واغادوغو والحد من دور المجتمع الدولي السياسي والعسكري في عملية السلام، لهذا كان الاتفاق أقل من التنفيذ الكامل و تم استئناف النزاع في 2011.

See N. Cook, *Côte d'Ivoire Post-Gbagbo: Crisis Recovery* (Washington DC: Congressional Research Service Report for Congress RS21989, 20 April 2011), p.79.

<sup>18</sup> See K. Höglund, 'Obstacles to monitoring: Perceptions of the Sri Lanka Monitoring Mission and the dual role of Norway,' *International Peacekeeping* Vol. 18, No. 2 (April 2011) pp.210-225.

كان دور النرويج أكثر تعقيدا نظرا لأنه تم رصد اتفاق وقف إطلاق النار في الوقت نفسه و التوسط في المحادثات السياسية بين الطرفين. وكان الحال نفسه ينطبق على مهمة الرصد التابعة للامم المتحدة في وقت واحد ودور وساطة في النزاع بين جورجيا وأبخازيا من عام 1994.

استحضارا لحالة بابوا الغربية West Papua في ذهن، كان جهدي الرئيسي لمعظم الوقت من مشاركتي في حالة تيمور الشرقية منع أي تسوية سيئة، لأن الشروط لم تكن متحققة هناك لتحقيق تسوية عادلة وفقا لميثاق الأمم المتحدة.<sup>19</sup>

ومع ذلك، كثيرا ما نقع في الخطأ لدى تنفيذ اتفاق جيد، و في اتخاذ التدابير المساعدة على ضمان أن مثل هذه الاتفاقات لديها فرصة أفضل لتنفيذ على نحو كاف. سنسلط الضوء في الأقسام الفرعية الأربعة التالية أدناه على التدابير المحددة التي يمكن أن يساعد الوسيط على وضعها بفعالية. من خلال إثارتها على طاولة للأطراف للدراسة والمناقشة في جميع مراحل المفاوضات، و كذلك في وقت مبكر، حيث تنشأ فرص متعددة لمعالجة مستوى الإرادة السياسية فضلا عن قدرة الأطراف على الانخراط في تنفيذ السيناريوهات الممكنة. هذا يساعد الوسيط والأطراف على حد سواء في تحديد ومعالجة العقبات التي تحول دون تنفيذ الاتفاق في المستقبل.

## أ. تصميم عملية السلام مع استحضار مسألة التنفيذ في الاعتبار

تصميم العملية غالبا ما يكون من اختصاص الوسيط وبالتالي فهم في وضع جيد يمكنهم من المساعدة في إنشاء عملية تشجع الأطراف على وضع خطوات التنفيذ في الاعتبار.<sup>20</sup> ثلاث طرق هامة يمكن من خلالها أن يعزز الوسيط بها مسألة التنفيذ منذ بداية المفاوضات و هي:

- ضمان مشاركة واسعة في الوقت المناسب في هذه العملية؛
- بناء عناصر الثقة في هذه العملية، بما في ذلك الاتفاقات الصغيرة على طول الطريق؛
- العمل على مسألة توقيت و أجندة تنفيذ الالتزامات ذات الصلة بغية الحفاظ على توازن معين من النفوذ.

عادة ما تكون الأطراف غير معنية في المقام الأول بضمان أن تكون كل خطوة مساهمة ببناء في عملية السلام، و كوسيط فهم مدربون للقيام بذلك. الأطراف منشغلة كثيرا بالتعامل الفوري مع القضايا المستعجلة، مثل حل الأزمات على أرض الواقع، والتعامل مع الصحافة، وحماية صورتهم، والحفاظ على سلطتهم وتأمين أقصى مكاسب على نقاط جدول الأعمال المعروضة عليهم. في الواقع، اليقظة فيما يتعلق بالعملية هي، قبل كل شيء، دور الوسيط.

### • ضمان ملكية واسعة للعملية

يمكن للوسيط أن يسعى إلى تصميم والمساعدة في إنشاء أشكال تسمح لشريحة واسعة من السكان بالمشاركة والشعور بملكية عملية السلام، بما في ذلك أثناء التنفيذ. من الصعب تحقيق هذا الأمر في بعض الأحيان، لأن القادة السياسيين يشاركون في المفاوضات وغالبا ما يكونون على حذر من فقدان السيطرة الصارمة على العملية فضلا عن مضمون المحادثات. يحتاج الوسيط لتذليل العقبات، مثل وجود مناخ من الخوف بين الناس، للتعبير عن الأفكار التي قد تكون متباينة مع "الخط الرسمي" لطرف في النزاع.

<sup>19</sup> أنظر Vendrell (لاحظ الهامش الثالث أعلاه، p.197). لاحظ أن تيمور الشرقية لم تكن طرفا في المفاوضات بسبب اعتراضات اندونيسيا وبدلا من ذلك تم الاحتفاظ بها من قبل ممثل الأمين العام للأمم المتحدة. و'حالة بابوا الغربية " تطرح التساؤل حول دور الأمم المتحدة في العملية التي انتهت بانضمام بابوا الغربية إلى اندونيسيا.

<sup>20</sup> يتم اختيار بعض الوسيط لأسباب مختلفة، وربما لا يتوفرون على تدريب أو خبرة عملية في تصميم عملية السلام ويفتقرون إلى المهارات. علاوة على ذلك، في الممارسة العملية، لا يمنح الأطراف الوسيط دائما ممارسة هذا الحق بشكل كامل، على الرغم من أنه سيكون في مصلحة عملية السلام بأن يفعلوا ذلك.

قد لا يعتبر المشاركة الواسعة مفيدة في جميع مراحل عملية السلام. في آتشييه، على سبيل المثال، فإنه بدا أنه من المهم جدا البناء على زخم كارثة تسونامي عام 2004 من أجل التوصل إلى اتفاق سلام بسرعة. لم يكن ممكنا في إطار زمني من هذا القبيل تحقيق عملية مشاركة واسعة. ومع ذلك، كما هو الحال آتشييه فإن عملية التواصل الجيد و المشاركة في أعقاب اتفاقية مسألة ذات أهمية. ولذلك يجب أن يحظى التوقيت و وسائل إدماج قطاعات من السكان في العملية بالاعتناء.

تشمل طرق إشراك السكان إنشاء مساحة و أدوار في العملية لمنظمات المجتمع الأهلي، بما فيها المنظمات النسائية وهيئات المجتمع المحلي والمؤسسات الدينية والأحزاب السياسية، فضلا عن إيجاد سبل للتواصل والتعامل مع المخربين.<sup>21</sup> عملية السلام في بوغانفيل Bougainville خاصة مثال جيد جدا لفوائد المشاركة الواسعة في مفاوضات السلام، وكذلك بعض المشاكل العملية التي تحتاج إلى معالجة لجعل هذا ممكنا.<sup>22</sup>

### • خطوات بناء الثقة في العملية

تصميم وتوجيه العملية لمساعدة الطرفين على تطوير الثقة في قدرتهم على التوصل إلى اتفاق، حتى في المسائل الصغيرة، وكذلك في قدرة بعضهم البعض على الوفاء بالالتزامات و"تقديم" هذه الاتفاقات، هي مساهمة مهمة للوسيط يمكن أن يسديها. إن تأثير الخطوات حتى الصغيرة من هذا النوع تكون كبيرة في تطوير درجة التفاؤل والثقة والرغبة و التعاون في عملية السلام. وهذا يمكن أن يكون له آثار إيجابية على مجموع السكان أيضا، ويمكن أن يوحى بالثقة دوليا ولدى الممولين المحتملين للعملية.

### • التنفيذ التدريجي

ينبغي للوسطاء إيلاء اهتمام خاص بكيفية تنفيذ البنود ذات الصلة بالاتفاق حتى لا تؤثر على "ميزان القوى" بين الطرفين و هشاشته النسبية. يمكن أن يترجم هذا في عملية التنفيذ على مراحل تتطلب خطوات متبادلة تتخذها الأطراف وفقا لجدول زمني متفق عليها وبطريقة تهدف إلى تقليل الاخلال بالتوازن الدقيق للقوى بينهما. وهكذا، على سبيل المثال، فإن التخلي عن الحشد العسكري لدى القوات غير الحكومية ونزع سلاحها على مراحل، يجري موازاة مع استيفاء الإصلاح المؤسسي أو الدستوري وغيرها من الالتزامات التي تقدمها الدولة. آليات المتابعة والتحقق مهمة لتمكين هذه التنفيذ المرحلي/التدريجي.

### • استباق هشاشة ما بعد الاتفاق

<sup>21</sup> لقد كتب الشيء الكثير عن هذا الموضوع.

Excellent writings include the collection of articles in the special issue of *International Negotiation* Vol. 13, No. 1 (2008) and Sanam Naraghi Anderlini's *Women Building Peace: What They Do, Why it Matters* (2007). Much has also been written on spoilers, including in the HD Centre's Mediation Practice Series No. 2, *Engaging with Armed Groups*, which looks at the question of whether and how the mediator should engage with armed groups, some of whom could be spoilers.

<sup>22</sup> للاطلاع على مجموعة من الشهادات و التحليلات حول عملية السلام في بوغانفيل أنظر:

A. Carl and Sr. L. Carasu (eds), *Weaving Consensus: Papua New Guinea–Bougainville Peace Process* (Accord, 2002). See also comment in Whitfield (note vi above), p.24.

خلال المفاوضات، يجب أن يفكر الوسطاء في المستقبل لإعطاء اهتمام خاص للفترة التي تعقب الاتفاق مباشرة. يمكن لعملية الوساطة أن تنتهي بشكل مفاجئ نوعاً ما، قبل أن يتم وضع عمليات جديدة للاتصال وتسوية النزاعات، على سبيل المثال. إذا حدث هذا، يمكن أن يتطور الفراغ بشكل خطير، خصوصاً عندما تقع حوادث العنف.

## ب. معالجة مسائل تحصين الاتفاق وتقسيم السلطة وتسوية النزاعات

وبصرف النظر عن تصميم عملية السلام بهدف معالجة القضايا التي قد تنشأ أثناء التنفيذ، فللوسطاء أيضاً وضع جيد للإصرار على أن يتضمن الاتفاق نفسه خطة للتعامل مع هذه القضايا.

### • التحصين و الضمانات الأخرى

التحصين قد يساعد على ضمان أن لا يتم تغيير الاتفاق (بسهولة) من جانب واحد. يمكن أن ترسخ الاتفاقات، على سبيل المثال، من خلال إدماجها في دستور الدولة المعنية. وعادة ما يتم ذلك من خلال واحد أو أكثر من التعديلات الدستورية. التحصين بالدستور يخلق الثقة، لأن الدساتير هي القانون الأسمى للدولة، وعموماً لا يمكن تغييرها بسهولة. يحتاج تغيير الدستور عادة إلى أغلبية مؤهلة من البرلمان أو أي هيئة تشريعية أخرى.

إذا نص اتفاق سلام على وضع خاص (الحكم الذاتي أو غير ذلك) لجزء من الدولة، يضمن تحصيناً مزدوجاً بحيث لا يمكن إجراء أي تغيير من دون عمل تشريعي رسمي على حد سواء في البرلمان الوطني (وفقاً لمتطلبات التعديلات الدستورية) والهيئة البرلمانية المستقلة/المحلية.

العمل مع الأطراف حول سبل تحصين كل أو أجزاء من هذه الاتفاق هي مساهمة مهمة للوسيط يمكن أن تجعل ضمان تنفيذه أفضل. ينبغي للأطراف أن يكونوا على علم تام بأهمية وفوائد تحصين - وعواقب عدم تقديم التحصين الكافي وما ينطوي عليه. بما أن هياكل ودساتير الدول مختلفة، فإن التحصين قد يتخذ أشكالاً مختلفة. يحتاج الوسيط إلى فهم دستور البلد المعني وتعيين خبراء دستوريين للمساعدة في هذا الصدد. ويمكن أيضاً أن ينصح الأطراف بطلب المساعدة القانونية في هذا الصدد، والوسيط يمكن أن يسهل مجموعات العمل التي تجمع كلا الطرفين والمستشارين للعمل على هذه القضية.

قد يكون لكل طرف أسبابه الخاصة لمقاومة التحصين. ويجوز أن تسعى الحكومة لترك هذه المسألة للنقاش لاحقاً في البرلمان. قد يريد الفاعل غير الحكومي أخذ مسافة من تطبيق دستور عارضه كجزء من الكفاح المسلح، على سبيل المثال. لكن توقيت التحصين جد مهم، لأن الحماس الذي يواكب الاتفاق قد يتضاءل بسرعة في التنفيذ. الاتفاق على سبل تحصين أجزاء هامة من اتفاق ليس "تفصيلاً سيحسمه المحامون في وقت لاحق". مناقشة أشكال التحصين مع الأطراف في وقت مبكر من العملية يسهل تجاوز سوء التنفيذ التي يطفو في وقت مبكر. إنه قد يساعد أيضاً على معالجة بعض الأسباب الرئيسية لسوء التنفيذ - عدم وجود الإرادة السياسية ونقص القدرات. في الحالة الأخيرة، قد تشعر الحكومات، على سبيل المثال، أنها لا تملك الأغلبية المطلوبة في البرلمان لتعديل الدستور، لهذا قد تحتاج الأطراف إلى النظر في أشكال أخرى من التحصين والضمان.

ومن الأدوات التي قد يستخدمها الوسطاء في مناقشاتهم مع الأطراف وتحليل طريقة عمل وفعالية مجموعة متنوعة من أشكال التحصين المعمول بها في أجزاء مختلفة من العالم. عندما يتعلق الأمر بتحصين أشكال مختلفة من الحكم الذاتي وغيرها من الترتيبات التي تمنح وضعاً خاصاً لجزء من السكان في الدولة. هناك عدد من التجارب المفيدة. الحكم الذاتي لزنجان، على سبيل المثال، هو من الناحية الدستورية مرسخ بحزم في الدستور بحيث من المستحيل على

البرلمان التنزاني تعديل وضعه دون اتخاذ إجراءات من جانب الهيئة التشريعية لزنجرار أيضا، على الرغم من أن السياسة الانتخابية قد قوضت منذ فترة واقع الحكم الذاتي<sup>23</sup>.

هناك مثل آخر لتحسين قوي للحكم الذاتي لبوغانفيل Bougainville في اتفاق سلام بوغانفيل لعام 2001 (الإطار 3). بنود اتفاق السلام 1986 أنشأت دولة ميزورام Mizoram داخل الهند دستوريا، وتمت مضاعفة تحسين الأحكام الأخرى للاتفاق، من خلال التنصيص على الهوية وطريقة حياة ميزو.<sup>24</sup> كما تم تحسين صراحة وضع شبه جزيرة القرم في الدستور الأوكراني، ولكنه ليس محميا بقوة من التغييرات الدستورية التي يمكن تفعيلها من قبل البرلمان الأوكراني.<sup>25</sup> وينطبق الشيء نفسه على ترتيب الوضع الخاص لـ Gagauzia في مولدوفا<sup>26</sup>.

في الطرف الآخر من الطيف هناك ترتيبات استقلال آتشييه واسكتلندا وغرينلاند، على سبيل المثال، هي جزء لا يتجزأ فقط من التشريعات الوطنية، وغير مضمنة صراحة في أي من الأحكام الدستورية. استدامة هذه الترتيبات تعتمد على النضج السياسي وحسن النية من الزعماء السياسيين أو على العمليات المؤسسية والسياسية التي تقف ضد تغييرها.

### الإطار الثالث

#### اتفاق بوغانفيل Bougainville (2001): عملية شاملة تتضمن التنفيذ

يعزى نجاح عملية السلام في بوغانفيل و تنفيذ اتفاق سلام بوغانفيل عام 2001 جزئيا إلى شمولية هذه العملية. في بابوا غينيا الجديدة the Papua New Guinea ، بذلت جهود من الجانب الحكومي لوضع نهج تشاركي بين الأحزاب في المفاوضات من خلال إنشاء لجنة وطنية لبوغانفيل تضم وزراء من الحكومة ونواب برلمانيين يمثلون المعارضة على حد سواء. من جانب بوغانفيل، عمل الممثل الفعلي لبوغانفيل عن المؤتمر الشعبي، ومجلس Leitana لحكام و نواب بوغانفيل المنتخبين مع الجيش الثوري لبوغانفيل the Bougainville Revolutionary Army (BRA) وقوات المقاومة لبوغانفيل the Bougainville Resistance Forces (BRF) لتطوير مواقفهم وتقديمهم للمفاوضات. وقد تحقق ذلك بعد اجتماعات مطولة على مستوى المجتمع المحلي لتطوير توافق في الآراء بين المنظمات المجتمعية والسكان كلما تقدمت العملية. Anthony Regan، الذي نصح فريق التفاوض بوغانفيل يتذكر:

هناك سمة رئيسية نشأت في أول المفاوضات مع BRA/BRF واستمرت بعد ذلك تجلت في تمثيل القيادات المحلية لوحدات القتال المجتمعية في المفاوضات. هذا يعني أن أعدادا كبيرة من الناس تحضر - ما يقرب من 100 من ساكنة بوغانفيل شاركت في محادثات Burnham. حاولت نيوزيلندا وأستراليا في بعض

<sup>23</sup> دستور تنزانيا (1977)، والمادة 98 (1) (ب)، التي تنص على أن التعديلات التي تؤثر على الترتيبات الدستورية التي تشكل الاتحاد مع زنجبار تتطلب أغلبية الثلثين في الجمعية الوطنية ومجلس نواب زنجبار. ومع ذلك، نتيجة لانتخابات معيبة، منع الحزب الحاكم في تنزانيا الحزب الأكثر قومية في زنجبار من الحصول على الأغلبية في برلمان زنجبار، وبالتالي إضعاف الحكم الذاتي من خلال الممارسة.

<sup>24</sup> مذكرة تفاهم، 30 يونيو/حزيران 1986. انظر المادة 371G من دستور الهند، وقارنها مع المادة 371A ، فيما يتعلق بـ Nagaland ، و الذي يمكن اعتباره أقوى تحسين مزدوج.

<sup>25</sup> دستور أوكرانيا (1996)، العنوان X. إجراءات إدخال تعديلات على الدستور، المنصوص عليها في العنوان الثالث عشر، توفر بعض الحماية، لكن لا تشكل تحسينا مزدوجا.

<sup>26</sup> دستور مولدوفا (1994)، المادة 111 (المعدلة في عام 2003) وقانون عام 1994 بشأن الوضع القانوني الخاص بـ Gagauzia

الأحيان الحد من الأعداد لخفض التكاليف اللوجستية والضغط، لكن تم اقتناعهم من قبل قادة بوغانفيل أنه شمولية السياق السياسي والثقافي لبوغانفيل أمر حيوي.<sup>27</sup>

إقناع الأطراف بأهمية التحصين ساهمت أيضا في نجاح العملية وتنفيذ الاتفاق. لقد تمت نصيحة قيادة بوغانفيل، في هذا الصدد من قبل المحامين الدستوريين المؤهلين تأهيلا عاليا، فأصبحت إمكانية التوصل إلى حل وسط بشأن صفقة تتمثل في قدر كبير من الحكم الذاتي والاستفتاء المؤجل يمكن تصورها في التركيبة مع إمكانية أن تكون مثل هذه الترتيبات راسخة/محصنة بدستور البلاد. كان لدى PNG انطباع قوي عن الالتزام بالدستور ويرجع ذلك جزئيا لاحترام أحكام القضاء بشأن القضايا الدستورية.

شرعت بوغانفيل في المحادثات فقط على أساس أن ترتيبات الوضع الخاص ستكون محمية دستوريا من التغيير من جانب واحد. وكان ذلك ضروريا لتوفير ثقة كافية لوفاء PNG بالتزاماته. توافق على ذلك PNG و حكومة بوغانفيل على وجود سلطة الاعتراض على التعديلات التي أدخلت على الأحكام الدستورية لإنفاذ اتفاق سلام بين PNG وبوغانفيل.

#### • إنشاء مؤسسات إجرائية وعمليات لتنفيذ تقاسم السلطة والترتيبات ذات الوضع الخاص والإصلاح الدستوري

الاتفاقيات التي تنطوي على تقاسم السلطة، والإصلاح الدستوري أو إنشاء مناطق ذات وضع خاص تتطلب جميعها عمليات ومؤسسات لتنفيذها. يمكن للوسطاء أن يلعبوا دورا في ضمان أن اتفاقات السلام لا ينتهي بها الأمر إلى "اتفاقات ورقية" من خلال العمل مع الأطراف لتحويل نواياهم إلى إجراءات عملية، واتفاقات قابلة للتطبيق وقابلة للتنفيذ. إنهم قد يرغبون في إشراك خبراء لتصميم الإصلاح الدستوري والعمليات التشريعية التي تضمن مشاركة السكان المعنيين وبالتالي توفير إصلاح الدولة، و الأجزاء المكونة لها وتجديد شرعية المؤسسات.<sup>28</sup>

خير مثال على اتفاق يركز على إنشاء المؤسسات والعمليات لإعطاء شكل لمضمون الترتيبات الجديدة هو اتفاق الجمعة العظيمة لإيرلندا الشمالية سنة 1998. هذا الاتفاق يوفر وسيلة لإيرلندا الشمالية لتعمل بشكل مستقل عن الحكومة البريطانية في بعض المناطق، إلى جانب أنه في حالات أخرى، وجنبا إلى جنب مع حكومة جمهورية إيرلندا في مجالات أخرى. الهيئات العابرة للحدود والحكومة الأيرلندية الشمالية توفر السبل المؤسسية لتنفيذ الاتفاق.

#### • الرصد/المتابعة والتحقق

من الممارسات المعتمدة الآن أن تدرج في الاتفاق بنود بشأن الكيفية التي سيتم بها رصد/متابعة و تنفيذ مختلف الالتزامات والتحقق منها. يمكن لمهام الرصد والتحقق أن تعهد إلى أنواع مختلفة من الجهات الفاعلة على الصعيدين المحلي والدولي، الحكومية وغير الحكومية. يمكن القيام بها من قبل الأطراف أنفسهم، من قبل أطراف ثالثة أو من قبل الهيئات المشتركة التي أنشئت لهذا الغرض.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> A. Regan, 'External versus internal incentives in peace processes: the Bougainville experience,' in *Accord* p.2, at [www.c-r.org/our-work/accord/incentives/bougainville.php](http://www.c-r.org/our-work/accord/incentives/bougainville.php), (2008).

وقد تم تمويل عملية السلام بوغانفيل إلى حد كبير من أستراليا ونيوزيلندا  
<sup>28</sup> لمعرفة المزيد عن هذا السؤال، انظر:

M. Brandt, J. Cottrell, Y.P. Ghai and A. Regan, *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Interpeace, 2011), available at [www.interpeace.org](http://www.interpeace.org).

يعتبر منشور Interpeace هذا دليلا عمليا شاملا ومفصلا جدا ومفيدا جدا للوسطاء الذين يواجهون احتياجات للإصلاح الدستوري.

<sup>29</sup> يمكن الاطلاع أكثر على النقاشات حول الرصد والتحقق في:

دور الوسيط هو تسهيل الاتفاق حول الوسيلة الأكثر فعالية للرصد والتحقق في حالة معينة. تتراوح الأنشطة التي يتعين رصدها من تفكيك ونزع السلاح وإعادة الانتشار لإعادة التوطين و تأهيل اللاجئين أو المهجرين، ومن القوانين الدستورية والتشريعية لانتقالات السلطة والعمليات الانتخابية. يمكن للوسطاء مساعدة الأطراف على دراسة وإنضاج الخيارات المناسبة فيما يتعلق بالآليات وكذلك فيما يتعلق بتكوينها و صلاحياتها وتمويل الهيئات أو الأفراد المشاركين.

نظرا لعدم وجود الثقة بين الأطراف، فمن الضروري أن تتمتع هيئة الرصد بالمصداقية والاستقلالية ولها السلطة الوحيدة لتحديد والإبلاغ عن انتهاكات اتفاق السلام وأن تعمل بطريقة شفافة. يتم رصد عدد من عمليات السلام من قبل هيئات تتألف من عدد متساو من ممثلين عن كل طرف، وإذا ما تم اختيار مثل هذه الآلية، فليس هذه الهيئة يجب أن يتمتع بسلطة مستقلة. الاتجاه العام هو أن الحزب الحاكم في الاتفاقات داخل الدول هو من يقترح تعيين الرئيس أو على الأقل أن هذا الأخير يكون كبيرا في السن أو مسؤولا حكوميا متقاعدًا. هذا النوع من الترتيب يؤدي حتما إلى مشاكل وينبغي مقاومته من قبل الوسيط.

وقد أثبتت التجارب في آتشييه علاوة على ذلك على أهمية النفوذ السياسي للمراقبين. في آتشييه قام الاتحاد الأوروبي الذي بتعيين رئيس هيئة الرصد وأيدها سياسيا وماليا. من الصعب التحقق عندما تكون آلية الرصد محلية تماما، لذلك قد يحتاج الوسيط إلى اقتراح آلية رصد/متابعة تتوفر على روابط مع جهات خارجية ذات نفوذ.

#### • تسوية النزاعات

العمل مع الأطراف على آليات بما في ذلك اتفاق للتعامل مع النزاعات المتعلقة بتفسير الاتفاق (اللغة أو النوايا) أو الناشئة عن تنفيذ أو عدم تنفيذ بنوده، هي بالطبع مهمة الوسيط ذات الأولوية. هذا ينطوي على استكشاف مشترك للمزايا النسبية والعملية للخيار المحلي والخيار غير المحلي المتاحة للأطراف. يمكن الاتفاق على سبيل المثال إدراج بند ينص على أن عملية المفاوضات والوساطة يقودها طرف ثالث مقبول، التحكيم، تقديم النزاعات إلى المحكمة الدستورية أو هيئة قضائية عليا للفصل فيها، أو مزيج من هذه الخيارات.

ينبغي أن يكون معظم الوسطاء على دراية بهذه السبل، بما في ذلك تطبيقاتها في عمليات السلام والاتفاقات الأخيرة. من المهم بصفة خاصة النظر في إدراج التحكيم في آليات تسوية النزاعات. قد يكون هذا مفيدا إذا تم ترك قضايا محددة في اتفاق السلام للتسوية عن طريق التحكيم أو غيرها في العملية القضائية (كما حدث بنجاح في اتفاق السلام الشامل بين شمال وجنوب السودان فيما يتعلق بترسيم الحدود في منطقة أبيي (Abyei)).<sup>30</sup> ويمكن أيضا للتحكيم أو غيره من الأشكال في فصل النزاعات أن تكون متكاملة حيث توفر الحوار عن طريق الوساطة والتفاوض في المقام الأول والفصل بحكم كمالذ أخير، كما حدث في اتفاق السلام بآتشييه.

في كلتا الحالتين، الطبيعة شبه الدولية للآليات المستخدمة ساهمت في فعاليتها المحتملة. على الرغم من أوجه القصور في تطبيق الآلية في عملية التنفيذ بآتشييه، ينبغي دراسة هذه الآليات وتحسينها من طرف الوسطاء. السابقة التي تم إنشاؤها بواسطة المحكمة الدائمة للتحكيم في تحكيم أبيي عام 2009 أمر ذو أهمية كبرى في هذا الصدد (انظر الإطار 4). وبالمثل هناك محاكم قضائية دولية أخرى، مثل محكمة المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا the ECOWAS Court ، والتي يمكن من خلالها استكشاف النظر في النزاعات بين أطراف حكومية وغير حكومية.<sup>31</sup>

---

von Hehn (see 'Further reading' above), pp.94–98 and in particular with respect to third party roles, in Boltjes (note ii above), pp.36–43.

<sup>30</sup> كان التحكيم تحت رعاية المحكمة الدائمة للتحكيم ناجحا وتم قبول قرار المحكمة وتنفيذه من طرف الجانبين. الحرب التي اندلعت في وقت لاحق كانت بسبب قضايا أخرى وليس النزاع الحدودي الذي تمت تسويته عن طريق التحكيم.

<sup>31</sup> See W.J. Miles, 'Adjudication of Intrastate Disputes: a Review of Possible Mechanisms' in Boltjes, (note ii above), pp.211–228.



كما حصل في اتفاقات آتشيه وكوت ديفوار وسريلانكا – مع درجات متفاوتة من النجاح – يمكن أن يقترح وسطاء عمليات السلام أنفسهم أيضا للعب دور في تسوية النزاعات الناشئة عن تنفيذ الاتفاق. ومع ذلك، يحتاج الوسطاء أن يكونوا حذرين بشأن لعب هذا الدور.

## ت. التغلب على تحديات تمويل التنفيذ

تنفيذ الالتزامات المنصوص عليها في اتفاقات السلام يتطلب موارد كبيرة. في معظم الحالات، هذه الموارد غير متوفرة على قدم المساواة لجميع الأطراف. في بعض الحالات، على سبيل المثال بعد نزاع طال أمده في بلد معين، فهذه الموارد لا تكون متاحة محليا على الإطلاق. تأمين الموارد المالية اللازمة في كثير من الأحيان مسألة حساسة من الناحية السياسية لجميع الأطراف المعنية. قد تأتي الأموال الخارجية وكذلك الداخلية مع قيود ويمكن أن تحجب لأسباب سياسية وأخرى قد لا تكون لها علاقة بالأداء أو الاحتياجات المرتبطة بتنفيذ اتفاق السلام.

الجهات المانحة أيضا مقيدة في كثير من الأحيان أو انتقائية في استعدادها لتمويل بعض جوانب التنفيذ. بالإضافة إلى ذلك، الجهات الفاعلة غير الحكومية تكون حذرة من كونها تعتمد على مسؤولي الحكومة المركزية لتمكينها من الأموال لتنفيذ التزاماتها. الحكومات المركزية قد تعترض في الوقت نفسه على توفير التمويل الخارجي لأطراف داخلية داخل حدودها.

يمكن أن تكون هذه القضايا هي التهديدات الرئيسية للاتفاق وتنفيذه. الوسيط في موضع جيد لتعزيز فهم الحساسية والتعقيدات التي تنطوي عليها، وإلى تيسير التوصل إلى اتفاق مقبول حول مصادر التمويل بين الطرفين. على الرغم من أن هناك اعترافا بالأهمية الحاسمة لهذه المسألة، لكن ما كتب عن هذا الموضوع قليل نسبيا.<sup>32</sup> سيستفيد الوسطاء والأطراف على حد سواء من اجتماعات الخبراء والحلقات الدراسية المتنوعة استنادا إلى الخبرات المستقاة من الميدان.

### ● إنشاء "مجموعة أصدقاء" لعملية السلام

لقد أظهرت التجربة أن إنشاء "مجموعة أصدقاء" وآليات مماثلة يمكن أن تكون مفيدة في تعزيز الاهتمام المستمر بعملية السلام بعد إبرام الاتفاق. في بعض الحالات، قد تكون أيضا وسيلة لتوفير الموارد المالية وغيرها من جوانب تنفيذ الاتفاق، وللمتابعة والتحقق من العملية.

"مجموعة أصدقاء" يمكن أن تتكون من الحكومات والمنظمات غير الحكومية وكذلك الأفراد الموثوق بهم من قبل الطرفين، الشيء الذي قد يكون له تأثير إيجابي عليهم والقدرة على المساعدة في تعبئة المجتمع الدولي وموارده للعملية. يعتمد الكثير على تكوين المجموعة و الأفراد المعنيين. قد تكون هذه المجموعة مرتبطة مثلا بالأمم المتحدة (مثل "أصدقاء الأمين العام" التي أنشأت في حالات النزاع في السلفادور وغواتيمالا وهايتي وجورجيا والصحراء الغربية و تيمور الشرقية)<sup>33</sup> أو غير مرتبطة بالأمم المتحدة (كما في حالة مجموعة الاتصال الدولية بعملية السلام في مينداناو، في الفلبين).

<sup>32</sup> A brief overview of the issues involved is contained in von Hehn ('Further reading' above), pp.109–116. It draws largely from S.L. Woodward, 'Economic Priorities for Successful Peace Implementation' in S.J. Stedman, D. Rothchild and E.M. Cousens (eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (2002), pp.183–214.

<sup>33</sup> See for a discussion T. Whitfield, *Friends Indeed? United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict* (USIP Press Books, 2007).

## ج. إشراك صناع القرار والخبرات لدعم التنفيذ

الوسطاء في وضع جيد كذلك لاستدعاء خبراء ذوي صلة بصنع وبناء السلام، مثل المحامين الدستوريين، والمتخصصين العسكريين ورجال/نساء الدولة، والمتخصصين في الصناعة الاستخراجية والمتخصصين في ترسيم الحدود. يمكنهم التواصل الفعال والعمل مع المهنيين لأنهم يفهمون احتياجات وتطلعات ومخاوف المفاوضين وقواعدهم الانتخابية، بدون أن يكونوا هم أيضا طرفا في النزاع. إلى جانب إشراك الخبرة في خدمة عملية السلام خاصة، يمكن أيضا للوسطاء تعبئة الخبرة للمساعدة على خلق ظروف أفضل لصنع السلام وتنفيذه بشكل عام.

الوسطاء من ذوي الخبرة، الذين شاركوا عن كثب في عدد من عمليات السلام، من المرجح أن يلاحظوا بأن بعض العقبات تحدث بانتظام خلال المفاوضات وفي تنفيذ الاتفاقات. وعملهم يساعد على تطوير فهم الشروط التي يجب أن تتوفر لمثل هذه العمليات لتكون ناجحة. ولذلك فإن الوسطاء في وضع جيد لمناقشة هذه العقبات والحلول الممكنة في إطار أوسع، مع الجماعات المؤثرة والأفراد وكذلك مع الخبراء في مختلف المجالات. وهذا يمكن أن يساعد على تعزيز تقدير الحاجة إلى تطوير أفكار جديدة والمواقف والسبل التي تسهل تنفيذ الأطراف لاتفاقات السلام. هذا بدوره يمكن أن يزرع بذورا للمبادرات التي تجعل النظام القانوني الدولي والسياسي أكثر انسجاما مع الاحتياجات الحالية للفصل في النزاعات داخل الدول.

مثال واحد عن هذه المبادرات هو ما قامت به Kreddha بمشاركة خبراء في القانون الدولي، التحكيم وحل النزاعات باستكشاف استخدام آليات (شبه) قضائية دولية باعتبارها وسيلة لأطراف اتفاقات السلام في إطار نفس الدولة (الإطار 4). المبادرة التي قادها واضعو هذا المنشور (هم وسطاء كذلك)، وضعت الشروط اللازمة لإعمال التحكيم الأول من نوعه من قبل محكمة التحكيم الدائمة (PCA) في لاهاي. إضافة العنصر الدولي في تسوية النزاعات يؤمل أن يوسع ويحسن خيارات الأطراف والوسطاء.

### الإطار الرابع

#### تحكيم أبيي (2008): النجاح في حل النزاعات الحدودية.

إدراكا لأهمية مصداقية آليات تسوية النزاعات، بما فيها القضائية، لأطراف اتفاقات السلام داخل الدول، استضافت Kreddha (مجلس السلم العالمي للشعوب والدول والأقليات) عددا من اجتماعات الخبراء بشأن هذه المسألة. اجتمع وسطاء ومستشارون لأطراف النزاع والمحكمون الدوليون وشخصيات تحتل أو احتلت وظائف عليا في الأمم المتحدة والمحكمة الدائمة للتحكيم.

وتبين من تلك الاجتماعات أن توفر التحكيم الدولي أو شبه الدولي، إذا تم وضع تصور له بشكل صحيح، يمكن أن يستخدم لحل بعض النزاعات، وسوف يعمل أيضا على تشجيع الأطراف للتوصل إلى اتفاق عن طريق التفاوض، مع العلم بأن الطرف الآخر يمكن أن يذهب إلى التحكيم كحل أخير. وقدمت نتائج واعدة ولا سيما عن طريق قراءة واسعة للقواعد الداخلية لمحكمة الدائمة للتحكيم PCA، والتي من شأنها أن تسمح للمحكمة بقبول النظر في النزاعات المتعلقة بتنفيذ الاتفاقات المبرمة بين الدول والكيانات غير الحكومية.

أشهرها بعد سلسلة من اجتماعات الخبراء، بدأت أول إجراءات التحكيم هذه بعد أن اعترف بها من قبل محكمة التحكيم الدائمة لتصبح معروفة باسم تحكيم أبيي لأنها المعنية بترسيم منطقة أبيي المشحونة سياسيا لغناها بالنفط. وكان اتفاق السلام الشامل عام 2005 بين الحكومة السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان / الجيش الشعبي تركا هذه القضية الحساسة التي يتعين حلها من قبل خبير لجنة الحدود. عندما رفضت حكومة السودان قبول النتائج التي توصلت إليها

اللجنة، مدعية أن اللجنة قد تجاوزت صلاحيتها، لم يحل هذا النزاع عن طريق المفاوضات بوساطة، ووقفت الأطراف مرة أخرى على حافة النزاع المسلح. وقد حال دون ذلك، في يوليو 2008، عندما وافق الطرفان على عرض النزاع من جديد على التحكيم وفقا للقواعد الداخلية لمحكمة التحكيم الدائمة التي تمت مناقشتها في اجتماعات الخبراء Kreddha.

بشكل ملحوظ، كانت الحركة الشعبية مدعومة و ممثلة في الإجراءات من قبل ثلاثة من المشاركين في تلك الاجتماعات. كان التحكيم ناجحا في حل النزاع الحدودي المحدد الذي عرض عليه. في الواقع، قبل الطرفان قرار التحكيم وتنفيذه. أدت قضايا خلافية أخرى لتجدد النزاع المسلح بين نفس الأطراف بعد استقلال جنوب السودان، ولكن المسألة المعنية التي حلت عن طريق التحكيم لم تكن من بينها.

بناء على نجاح التحكيم الأول اقترح الاتحاد الأفريقي، خريطة طريق يوم 26 أبريل 2012 لحل النزاع في وقت لاحق، مؤكدا بشدة على التحكيم في النزاعات الحدودية المتبقية. وهكذا، على الرغم من استئناف النزاع المسلح من جانب حكومة الخرطوم، فتحكيم المحكمة الدائمة للتحكيم PCA يعد سابقة قوية يجب تشجيع الأطراف على إدراج شروط التحكيم شبه الدولي في اتفاقات السلام.<sup>34</sup>

## 6. خلاصة

للسطاء دور هام في تهيئة الظروف لنجاح تنفيذ اتفاقات السلام. التدابير المتاحة لهذا الغرض تحتاج إلى عرض للمناقشة واتخاذ القرار من قبل الأطراف باعتبارها جزءا لا يتجزأ من عملية التفاوض. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للسطاء مساعدة الأطراف في توقع ومعالجة الصعوبات التي قد تواجهها في تنفيذ الالتزامات التي تحتاج إلى إجرائها، وكذلك إشراك المجتمع الدولي للمساعدة في قبول وتنفيذ الاتفاق.

دفع الأطراف للتفاوض على التدابير التي تجعل تنفيذ الالتزامات ملموسا وممكنا أيضا و طرح هذه التدابير في وقت مبكر يجعل من غياب الإرادة السياسية يطفو على السطح - في وقت مبكر أيضا ليتم التصدي له في إطار عملية السلام. لا ينبغي الاستهانة بأهمية هذا الأمر لأن غياب الإرادة السياسية هو أحد الأسباب المهمة للتطبيق السيئ لاتفاقات السلام داخل الدول.

الوسطاء في وضع جيد لدعم الحاجة إلى المبادرات التي تدفع بنظام قانوني دولي وسياسي أكثر انسجاما مع احتياجات تسوية النزاع الحالية داخل الدول. وأخيرا، يمكن أن يلعب الوسطاء دور طرف ثالث في مرحلة تنفيذ اتفاق السلام، على الرغم من أن الحكمة من لعب الوسطاء دور الإشراف والرصد أي بوصفهم محكمين فيما يتعلق بالاتفاقات التي سهلها ينبغي أن يحظى بعناية فائقة. خلاصة القول، هناك فرصة كبيرة للوسطاء ليسهموا بصورة رئيسية في تحقيق السلام المتوخى في الاتفاقات التي يساعدون على تحقيقها.

<sup>34</sup> See for a detailed discussion W.J. Miles and D. Mallett, 'The Abyei Arbitration and the use of arbitration to resolve inter-state and intra-state conflicts', *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 1, No. 2 (2010), pp.313-340.

## 7. للمزيد من الاطلاع

Jean Arnault, *Good Agreement? Bad Agreement? An Implementation Perspective* (Center on International Studies, Princeton University, 2003)

Miek Boltjes (ed.), *Implementing Negotiated Agreements: The Real Challenge to Intrastate Peace* (The Hague: Asser, 2007).

Michele Brandt, Jill Cottrell, Yash Ghai and Anthony Regan: *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Interpeace, 2011, available online at [www.interpeace.org](http://www.interpeace.org)).

Arist von Hehn, *The Internal Implementation of Peace Agreements after Violent Intrastate Conflicts* (Brill, 2011).

Wendy J. Miles, *International Dispute Resolution in Non-Commercial Agreements* (forthcoming 2012).

Wendy J. Miles and Daisy Mallett, 'The Abyei Arbitration and the use of arbitration to resolve inter-state and intra-state conflicts', *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 1, No. 2 (2010), pp.313–340.

Stephen Stedman, Donald Rothchild and Elizabeth Cousens (eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (Boulder: Lynne Rienner, 2002).

Teresa Whitfield, *Friends Indeed? United Nations, Groups of Friends and the Resolution of Conflict* (USIP Press Books, 2007).

### بخصوص المؤلفين:

كتب هذا الفصل Michael van Walt van Praag و Miek Boltjes و هما يعملان في Kreddha ، مجلس السلام العالمي للدول و الشعوب والأقليات ([www.kreddha.org](http://www.kreddha.org)) ، وهي منظمة غير ربحية تهدف لتفادي و تسوية مستدامة للنزاعات (العنيفة) بين المجموعات السكانية وحكومات الدول التي يعيشون فيها. هذا الفصل يركز على السبل والوسائل لتعزيز تنفيذ اتفاقات السلام، وبالتالي المساهمة في استدامتها. وقد استفاد هذا الفصل من

ملاحظات Anthony Regan و Devasish Roy و Paul Williams و Francesc Vendrell التي يدين لها المؤلفان كثيرا.

Miek Boltjes هو وسيط وميسر مع خبرة واسعة في النزاعات داخل الدول وعمليات السلام. إنها مديرة تيسير الحوار في Kreddha ومحررة منشوراتها. كانت Miek المساعدة الخاصة لوزير خارجية تيمور الشرقية أثناء المرحلة الانتقالية في البلاد إلى الاستقلال عام 2002 حيث كانت مسؤولة عن الاتصال مع لجنة الحقيقة والمصالحة بتيمور الشرقية. تولت في السابق مهام المديرية التنفيذية لمركز تسوية بديلة للنزاعات في هولندا ورئيسة وحدة التفاوض والوساطة في De Baak و هو مركز للتدريب الإداري في هولندا أيضا. كما عملت Miek في فريق إدارة النزاع في كامبريدج، الولايات المتحدة، ومؤسسة العلاقات بين الاثنيات (مرتبطة بمكتب المفوض السامي لشؤون الأقليات الوطنية) في لاهاي، و بمنظمة الأمم والشعوب غير الممثلة.

وقد ألفت Miek Boltjes وحررت عددا من المنشورات و من بينها:

*Implementing Negotiated Agreements: the Real Challenge to Intrastate Peace* (T.M.C. Asser Press, the Hague, 2007); 'From Changing Governments to Building Networks: The Evolution of Goals in the Conflict Management Group's Project in the Former Soviet Union', in *Theory and Practice in Ethnic Conflict Management: Theorizing Success and Failure* (Ross, Marc Howard, and Jay Rothman eds., St. Martin's Press, New York, 1999); and *Onderhandelen en Mediation, De Baak Managementwijzer* (De Baak, Management Centrum VNO-NCW, Noordwijk, 1997).

Michael van Walt van Praag هو أستاذ زائر في العلاقات الدولية المعاصرة والقانون الدولي في معهد الدراسات المتقدمة في برينستون، والرئيس التنفيذي وعضو مجلس - Kreddha - مجلس السلام العالمي للدول والشعوب والأقليات. يتوفر Michael على خبرة واسعة في عمليات السلام داخل الدول وكان مستشارا للأطراف في المفاوضات، وميسرا لعمليات السلام وكوسيط في أجزاء مختلفة من العالم، بما في ذلك القوقاز وجنوب المحيط الهادئ وآسيا وأفريقيا. شغل Michael أيضا منصب مستشار قانوني كبير بالأمم المتحدة لوزير خارجية تيمور الشرقية (تحت إدارة الأمم المتحدة الانتقالية) والمستشار القانوني لسмо الدالاي لاما. كان الأمين العام الأول لمنظمة الأمم والشعوب غير الممثلة و لقد عمل في المجال القانوني في مدينة واشنطن العاصمة وسان فرانسيسكو ولندن. يعمل Michael حاليا على وضع سبل لمعالجة تصورات الأطراف المتنازعة للتاريخ كعقبة في عمليات السلام داخل الدول.

من منشورات مايكل :

*Mobilizing Knowledge for Post-Conflict Development at the Local Level* (RAWOO, The Hague, May 2000); *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention*, Report of the International Conference of Experts, UNESCO Division of Human Rights, Democracy and Peace/UNESCO Centre of Catalonia (Barcelona, 1999); 'Atrevir-S'hi: El diàleg constructiu, la millor eina per resoldre conflictes' in *Avui*, Barcelona (7 November 2009, co-authored with M. Boltjes); 'On Solutions to the Sino-Tibetan Conflict' in *Globalization, Technologies and Legal Revolution: The Impact of Global Changes on Territorial and Cultural Diversities, on Supranational Integration and Constitutional Theory* (Palermo, Poggeschi, Rautz, Woelk, eds. EURAC Research, Bozen/Bolzano 2012).

Kreddha مجلس السلام العالمي للدول و الشعوب والأقليات (www.kreddha.org) - هي منظمة غير ربحية يسيرها مجلس مكون من شخصيات بارزة من جميع أنحاء العالم، وتسعى لتفادي وحل مستدام للنزاعات (العنيفة) بين المجموعات السكانية وحكومات البلدان التي يعيشون فيها. تشجع Kreddha الحوار بين الأطراف المتنازعة، وتقدم خدمات الوساطة والتسهيل بناء على طلبها. عملها في معظمه وراء الكواليس و بعيدا عن الإعلام. حيثما أبرمت اتفاقات السلام، Kreddha تساعد الأطراف على تنفيذها. لدعم مجال حل النزاعات، تتعهد Kreddha بالبحوث وتنفذ اجتماعات الخبراء من أجل فهم أفضل للنزاعات داخل الدول و الأسباب والعقبات لصنع السلام وتنفيذ الاتفاقات.