مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (٦)

اساس تدخل منظمة الامم المتحدة في عملية بناء السلام وآلياتها القانونية

م. م. ضياء مصلح مهدي صالح
الدائرة القانونية / مركز وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Abstract

The aim of this research is to shed light on the role of the United Nations in peacebuilding, to shed light on the definition of the concept of peacebuilding and to clarify the international variables that led to its emergence and the main points that distinguish it between it and some similar concepts that relate to international peace and security, and then we define the scope of application of building arrangements Peace, whether the time scale or the objective scope, then ends up defining the subsidiary organs of the United Nations that have arisen to exercise this mission and clarifying the nature of the role of the United Nations in the field of peacebuilding.

المقدمة

ان غاية أرساء السلم والأمن الدوليين من الغايات الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة ومن اهم اهدافها التي اشار اليها ميثاقها والذي تضمن الاليات التي تفسح المجال لتحقيق هذا الهدف بعد ان باتت آليات النظام الدولي لفترات طويلة لا تولي اهتماماً كبيراً بتسوية الصراعات المسلحة والنزاعات الداخلية لاسيما داخل الأمم المتحدة حيث كان الاهتمام متجهاً نحو حالات الإخلال بالأمن والسلم الدوليين فقط كالحروب بين الدول حيث اعتبر نظام الأمن الجماعي أن الصراعات الداخلية لا تمثل تهديداً للأمن والسلم الدوليين إلا في صورتين هما: أن تتصاعد الحرب الداخلية لتصبح حرباً دولية أو أن تتضمن هذه الحرب التهديد وانتهاج مبدأ الإبادة الجماعية للسكان وقد تطورت وتنوعت اساليب عمل الأمم المتحدة في إدارتها للازمات الدولية للتماشي مع ظهور مجموعة من المتغيرات التي انعكست على واقعها العملي ومن هذه المتغيرات التي اوجبت على الأمم المتحدة تطوير آليات عملها هو ما ظهر نتيجة سعيها لتبني مفاهيم عدة مرتبط بإرساء السلام والأمن الدولي ووضعها ضمن إطارعملها ومن أهم واسمى هذه المفاهيم هو (بناء السلام) (peace building) الذي يتعامل مع معطيات المرحلة التي تعقب اي نزاع مسلح فأن اي اتفاق سلام عادةً ما يتطلب جهوداً للحفاظ على هذا الاتفاق وديمومته وكما ورد في ديباجة ميثاق لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم التأسيسي[1] ولما كانت الحروب تولد في عقل البشر فيستوجب أن تترسخ في العقول فكرة السلم وقد جاء مفهوم بناء السلام ليكون احد اهم المفاهيم لترسيخ هذه الفكرة.

اهمية البحث:

في هذا البحث سيتم القاء نظرة على مفهوم (بناء السلام) بأعتباره احد اهم الادوار الذي سعت الامم المتحدة من خلاله الوصول لاهدافها والارتقاء بها لحفظ السلام والامن الدولي وبعض المفاهيم المرتبطة بهذا المفهوم كما يهدف البحث للتعرف على اساس تدخل الامم المتحدة في عملية بناء السلام وطبيعته والاليات والاشكال المستخدمة من قبلها ضمن اطار القانون الدولي.

هيكلية البحث:

سنتطرق في المبحث الاول الى مفهوم بناء السلام و المتغيرات التي ادت الى ظهوره وبعض المفاهيم التي لها صله به ، اما المبحث الثاني فسيكون مخصص للتعرف على اساس وطبيعة تدخل الامم المتحدة في بناء السلام بالاضافة الى اليات واشكال تدخلها .

(١) خولة محي الدين يوسف، (دور الأمم المتحدة في بناء السلام)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧،العدد الثالث، ٢٠١١، ص ٤٨٨.

المبحث الأول
مفهوم بناء السلام

هنالك ارتباط بين موضوع البحث والعديد من المفاهيم التي يجب التطرق إليها ومنعاً للخلط بينها وتمييزها عن مفهوم بناء السلام وما يرتبط به من مفاهيم ذات الصلة كالدبلوماسية الوقائية وصنع السلام و حفظ السلام وفرض السلام تتبين الأهمية لتحديد دراسة الإطار المفاهيمي الخاص بها مما يتطلب تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتناول الأول مفهوم ماهية بناء السلام والمتغيرات الدولية التي ادت الى ظهوره اما في المطلب الثاني فسنتعرف على المفاهيم التي لها صلة ببناء السلام .

المطلب الاول : تعريف بناء السلام والمتغيرات التي ادت الى ظهوره

ماهية بناء السلام : بالرغم من ممارسة عملية بناء السلام بصورة ضمنية وغير مباشرة وغير منظمة قبل تبلورها في التسعينيات من القرن العشرين بصورة مؤسسية صريحة واقترانها بصدور قرار الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق الدكتور/ بطرس غالي في حزيران عام ١٩٩٢ بعنوان (أجندة السلام) وعلى الرغم من تعريف الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك بأن المفهوم هو (الإجراءات الخاصة بتحديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز وتدعيم السلم لتجنب العودة إلى حالة النزاع)[٢] إلا أن الممارسات العملية التي اعقبت بلورة هذا المفهوم بشكل واضح وصريح مع وجود هياكل مؤسساتية تختص بتطبيقه فيما بعد قد اوجدت عدة اتجاهات وتفسيرات اختلفت فيما بينها بحسب البُعد الذي تتناوله حيث تعددت الاتجاهات التي تناولت تعريف مفهوم بناء السلام غير أنه بالامكان تصنيفها في اتجاهين اولهما وسع من مفهوم بناء السلام، أما الثاني فقد تناوله من منظور أضيق حسب الجهة التي تبنت تعريفه وعليه يوجد اتجاهان في تعريف مفهوم بناء السلام وكالاتي :-

الاتجاه الأول: هذا الاتجاه ينظر الى مفهوم بناء السلام بمنظور واسع حيث يرى بأن الغاية المرجية من بناء السلام هي (تحديد هياكل دعم لتقوية وتعزز السلام ولكي تتجنب اعادة الدولة للصراع مرة أخرى) والمقصود بهياكل الدعم الأنشطة التي تساعد على تجاوز التدخل في الأزمات ،هي إجراءات التنمية طويلة الامد وبناء هياكل ومؤسسات الحكم ، عليه فإن هذا الاتجاه يعتبر بناء السلام جزءاً لا يتجزأ من المفهوم العام لبناء الدولة (في حالة الدولة الفاشلة وانهيار الدولة)[٣] ووفقاً لهذا التعريف فإن مفهوم بناء السلام يهدف الى تحديد منابع العداء والعدوان وبناء القدرات المحلية لتكون قادرة على تسوية وحل الصراعات من خلال العودة و بناء مؤسسات الدولة وضمان

(٢) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، الوثيقة رقم (A/٤٧/٢٧٧) تاريخ ١٧/٦/١٩٩٢.

(٣) مي عبد الرحمن محمد غيث ، (دور الأمم المتحدة في بناء السلام بعد انتهاء الحروب= =الاهلية : دراسة لحالة السلفادور ١٩٩٢-١٩٩٦)، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية برلين – المانيا ، الطبعة الاولى ٢٠١٩ ، ص ٤٠.

استمرار قيامها بمهامها لتحقيق المزيد من المشاركة السياسية وتبني البرامج لإصلاح الأراضي وتعميق دور المجتمع المدني واحترام جميع الهويات والانتماءات الامر الذي يبين ان كل هذه الإجراءات تعتبر السبيل لتحسين تصورات الحكم السلمي ، وفي هذا الإطار البعض يرى أن بناء السلام هي عملية شاملة تهدف الى تعزيز وتقوية مؤسسات الدولة الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تساهم في إرساء عملية السلام وعدم الرجوع لظروف الحرب والصراعات المسلحة مرة أخرى. وقد تضمنت عملية بناء السلام في هذا المنظور إعادة توطين اللاجئين والنازحين و العمل على إعادة دمج المقاتلين السابقين ونزع السلاح وضمان المشاركة في العملية السياسية ما يساهم في تحقيق غاية التحول الديمقراطي والعودة ال حكم القانون وكل هذا في إطار تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية(٤)

ووفقاً لهذا الاتجاه فإن مصطلح بناء السلام يتم استخدامه على نطاق واسع ولكنه في كثير من الأحيان يتم بصورة غير محددة المعالم حيث إنه يشير إلى الأنشطة التي تتجاوز التدخل في الأزمات مثل التنمية على المدى الطويل وبناء هياكل ومؤسسات الحكم والدولة وتعميق دور المجتمع المدني ونزع السلاح وإزالة الألغام ودمج المقاتلين السابقين ونزع السلاح وضمان السير في إطار عملية التحول الى الديمقراطية وعوداً على ذي بدء فأن مفهوم بناء السلام وبناءً على رأي هذا الاتجاه يكمن في عدم النظر لعملية بناء السلام ليس كعملية انتقالية فقط أو إجراء بسيط لسد الفجوة ولكنه عملية شاملة متكاملة تتضمن عدم العودة بالدولة للصراع مرة ثانية أو عدم تجدده مرة أخرى عقب تقليص المساهمة الدولية من الدولة المعنية ببناء السلام.

الاتجاه الثاني: وبينما وسع الاتجاه السابق من التعريف لمفهوم بناء السلام فإن هذا الاتجاه يحاول ان يضيق من تعريف بناء السلام وبيد ان البعض يقصر مفهوم ووصف بناء السلام على طبيعته السياسية فقط وبالنتيجة السعي لخلق عملية سياسية فاعله و قادرة على التعامل مع الصراع دون العودة إلى الصراعات والعنف مرةً أخرى(٥) في حين رأى اخرون أن مفهوم بناء السلام من منظور (سياسي ، اقتصادي) بالأساس حيث يعرفه بأنه (تلك الإجراءات السياسية والاقتصادية بالأساس التي توفر البيئة الداخلية الملائمة لديمومة واستمرار السلام وعدم العود اوالارتداد إلى الحروب أو الصراعات المسلحة مرة أخرى ومن ثم جعل خيار السلام اكثر الخيارات واقعية)(٦) ويتضح أن ايجاد مصطلح بناء السلام في سياق الجهود لما بعد انتهاء الصراعات هو لتعزيز عملية المصالحة والتعمير وقد أدت كثرة الممارسات العملية لهذا المفهوم وتطويره إلى مجانبة الاتجاه الأول (المعنى الواسع للمفهوم) الذي يشمل عدد كبير من عمليات توفير الإغاثة الإنسانية وحماية حقوق الإنسان و ضمان وتعزيز الأمن ووضع الاساليب السلمية لحل الصراعات وإعادة اللاجئين إلى

(٤) Carlos Santiso, (Promoting Democratic Governance and preventing the Recurrence of conflict: The Role of United Nations Development Programme in past conflict peace-building), Journal of Latin American Studies, (London: Institute of Latin American Studies, University of London, **2002**), P:**3**

(٥) Elizabetth M. Consens, (Introduction); in Elizabeth M. Consens, Chetan Kumar Karin Wermester (eds.), (Peacebuilding as politics: Cultivating peace in fragile societies), (London: Lynne Rienner Publishers, **2001**), P: **10**

(٦) Howon Jeong, (peacebuilding in post-conflict societies: process and strategies), P: **4.**

بلدانهم وتوطين المشردين داخليا ونزع السلاح من المقاتلين وجعله تحت اشراف الدولة وتعزيز مشاركتهم السياسية وإعادة دمجهم في المجتمع ودعم التعليم ورفع المستوى الثقافي والمساعدة في بناء المؤسسات السياسية للدولة ودعم الاقتصاد الوطني بما يضمن خلق بيئة مناسبة لديمومة وبقاء السلام عقب انتهاء الصراع وتقليص المشاركة الدولية.

وعوداً على ذي بدء فأن مفهوم بناء السلام هو(مجموعة الاجراءات والترتيبات لما بعد انتهاء الصراع لغرض تهيئة البيئة الداخلية للصراع واستئصال الأسباب الجذرية للصراع وآثاره بما يضمن عدم نشوب الصراع مرةً أخرى وايجاد مؤسسات قادرة على إدارة الصراع اوالنزاع الداخلي بصورة سلمية) وبناءاً على هذا التعريف فإن مفهوم بناء السلام يكون مرتبط بالأساس في مرحلة ما بعد انتهاء الصراع ووقف إطلاق النار، و يتميز بأنه ذو طبيعة علاجية فهو يعالج الأسباب الجذرية لنشوب الصراع اواندلاعه و يتتبع آثارهذا الصراع اوالحروب الأهلية بما يضمن خلق البيئة السليمة لعدم تدهور الدولة وعودتها مرة أخرى لحالة الصراع والنزاع الداخلي والحرب ومن جهة أخرى فهو مفهوم ذو طبيعة سياسية, اقتصادية- تنموية, اجتماعية وأمنية وبالرجوع للتعريف السابق فإنه يمكن اعتبار مفهوم بناء السلام :

١. ذي طابع سياسي : حيث ان عملية بناء السلام تقوم على تنظيم هيكلية مؤسسات الدولة على أسس تضمن للجميع المشاركة في العملية السياسية وحماية الحقوق والحريات الاساسية للانسان وتقديم المساعدة في عملية الانتخابات وبما يسهم في التحول الى حالة الديمقراطي.
٢. ذي طابع اقتصادي/ تنموي : من خلال تقديم المشاريع التنموية وإلارشادات الدولية الخاصة بالإصلاح الاقتصادي والتي تساعد على ازدهار ونمو اقتصاد الدولة مرة ثانية.
٣. ذي طابع اجتماعي : وذلك من خلال القيام بإعادة دمج المقاتلين السابقين في العملية السياسية والتوزيع العادل لثروات البلاد وتحقيق العدالة الاجتماعية وايجاد نظام قضائي مستقل و توطين اللاجئين والمشردين داخليا ومعاقبة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان أثناء فترة الصراع وتعزيز وتقوية المجتمع المدني .
٤. وأخيراً مفهوم ذي طابع أمني : وذلك بنزع سلاح المقاتلين السابقين ورفع الألغام وإقامة نظام شرطة يعمل على حفظ الأمن العام للدولة.

وقد اشار الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق الدكتور/ بطرس غالي من خلال رؤيته في تقريره السابق الإشارة إليه لتعزيز دور الأمم المتحدة في تحقيق السلام والأمن الدوليين الى أربعة مفاهيم مرتبطة ارتباط وثيق الصلة بمصطلحات رئيسية تمثل حلقة متكاملة لتعزيز السلام والأمن الدوليين بدءاً بالدبلوماسية الوقائية واستمراراً مع صنع السلام وحفظ السلام وفرض السلام وختاماً مرحلة بناء السلام مما يؤكد الترابط بين هذه المفاهيم.

المتغيرات التي ادت إلى ظهور مفهوم بناء السلام:

ترافق مع ظهور مفهوم بناء السلام في عمل الأمم المتحدة مع عدة متغيرات فرضت نفسها على الساحة الدولية وتمثلت بما يأتي:

اولاً - اتساع نطاق التهديدات التي تعترض السلم والأمن الدوليين:

يتبنى ميثاق الأمم المتحدة مفهوماً تقليدياً للسلم والأمن الدوليين قائم على أساس أن التهديد الذي يمكن أن يعترضهما يكمن في اللجوء إلى استخدام القوة المسلحة أو التهديد بها وبالرغم من الاهتمام الذي تبناه الميثاق من خلال المسائل الاقتصادية والاجتماعية وقضايا حقوق الإنسان إلا أنه لم يجعل ارتباط هذه المسائل ارتباطاً عضوياً محكوماً بالسلم والأمن الدوليين ولم تكن حساباته موازية للمخاطر التي يمكن أن تنتج عن اللجوء إلى استخدام القوة المسلحة(٧) ويمكن التماس ذلك من خلال الصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمن وتركيزه على الأدوات العسكرية اللازمة و سعي الميثاق لحشد قوة عسكرية دولية قادرة على مواجهة تهديد الأمن والسلم الدوليين الامر الذي يبدو واضحاً في نص المادة الثالثة والأربعين من الميثاق وما اعقبها من مواد حول إنشاء لجنة أركان الحرب وصلاحياتها الأمر الذي ذهب أدراج الريح بدخول الميثاق حيز التنفيذ(٨) غير ان الأمم المتحدة لم تتوقف عبر أجهزتها المختلفة من العمل لاستقصاء كل جديد من حالات تهدد السلم والأمن الدوليين أو تخل بهما لتتبع بذلك تطور مفهوم الأمن الجماعي الذي خرج من إلاطار التقليدي ذي الأبعاد العسكرية ليتجه نحو تصور جديد للأمن الجماعي ذي ألابعاد إلانسانية التي لم تكن غائبة عن بال واضعي الميثاق الأمر الذي يستشف مما ورد في عباراته الافتتاحية من التأكيد على الالتزام بالحقوق الأساسية للإنسان ودفع عجلة الرقي الاجتماعي قدماً ورفع مستويات الحياة وغيرها من الإشارات التي تضمنها الميثاق بهذا الشأن.

وأصبح تحقيق الاستقرار في المجتمع الدولي يتطلب بعداً في النظر يعبر حد معالجة المخاطر المرتبطة بالنزاعات المسلحة بإعطاء القضايا الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية حيزاً أكبر من الاهتمام(٩) وجاء مفهوم بناء السلام مطابقاً لهذه الرؤية الجديدة للسلم والأمن الدوليين برغم أن عناصر جديدة قد فرضت وجودها لمواجهة هذا المفهوم فإن بناء السلام يأتي كآلية جديدة اخذت على عاتقها معالجة جوانب عديدة من شأنها المساهمة في إرسائهما.

ثانياً – ازدياد المخاطر المتولدة عن النزاعات المسلحة غير الدولية :

يعتبرتعامل الأمم المتحدة مع النزاعات المسلحة الغير الدولية حديثاً نسبياً ولم يسبق ان تعرض ميثاق الأمم المتحدة لمثل هذه النزاعات كواحد من العوامل التي تهديد السلم

(٧) Nico J.Schrijver, The future of the charter of the United Nations, MaxPlanck yearbook of the United Nations law, Vol **2006** ,**10**, p**11.**

(٨) د.حسن نافعة ، (دور الأمم المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدوليين في ظل التحولات الراهنة) ، ورد في الأمم المتحدة: ضرورات الإصلاح بعد نصف قرن وجهة نظر عربية، تحرير جميل مطر وعلي الدين هلال، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، ١٩٩٦، ص .(١٦٦-١٥٧-١١٨)

(٩) Brian Urquhart, Security after the cold war, Brian Urquhart, Security after the cold war, published in United Nations,Devided world, Oxford Universirty press, **1993**. p.**97**.

والأمـن الدوليين علـى العكس مـن ذوات الطابـع الدولـي[١٠] فـي الوقـت الـذي تعالـت فيـه وتيـرة هـذه النزاعـات لتـصبح أحـد التهديـدات الرئيسـية للسلم والأمـن الدوليين[١١] مـع العلـم بـأن المـادة (٣٤) مـن الميثـاق اعطـت امكانيـة تدخلهـا فـي مثـل هـذه النزاعـات حيـث تمنحهـا هـذه المـادة فرصـة لفحـص أي نـزاع أو صـراع مـن شـأنه أن يـؤدي إلـى احتكاك دولـي دون الحاجـة الـى تحديـد الصفـة الدوليـة أو غيـر الدوليـة لمثـل هـذا النـزاع أو الصـراع [١٢] وقـد اضحـت النزاعـات المسلحة غيـر الدوليـة بذاتهـا تشكل خطـراً علـى السلم والأمـن الـدوليين إذا كان مـن شـأنه أن تعـرض شـعب الدولـة التـي يقـع ضمـن حدودهـا النـزاع لأعمـال تنطـوي علـى انتهـاك للحقـوق الأساسـية أو إذا تولـد عـن النـزاع موجـات مـن اللجـوء والنـزوح ومـا يعقـب ذلـك مـن مشـاكل لربمـا تطـال دول أخـرى أو فـي حـال تحـول النـزاع إلـى نـزاع دولـي بسـبب ارتبـاط الدولـة المعنيـة بروابـط سياسـية أو دينيـة أو عرقيـة مـع دول أخـرى خاصـةً المجـاورة لهـا ، وجـاء مفهـوم بنـاء السـلام بمـا يمتلكـه مـن رؤى لمـا بعـد النزاعـات المـسلحة لكـي يعـالج مرحلـة حساسـةً تعقـب النزاعـات المسلحة علـى اختـلاف أنواعهـا إلا أنهـا تبـدو أكثـر حـساسية فـي مرحلـة النزاعـات المسلحة غيـر الدولية لمـا تحتويـه بيئـة هـذه النزاعات مـن تناقضـات واختلافـات لهـا القابليـة بالعـودة مجـدداً إلـى دوامـة النـزاع.

المطلب الثاني : المفاهيم ذات الصلة بمفهوم بناء السلام

لقـد ارتبـط مفهـوم بنـاء السـلام بالعديـد مـن المفاهيـم ارتبـاط وثيـق وقـد بـان واضحـاً ذلـك بتقديـم الأميـن العـام للأمـم المتحـدة الأسـبق الدكتـور/ بطـرس غالـي تقريـره الـذي تمـت الإشـارة إليـه مسـبقاً (اجنـدة السـلام) عـام ١٩٩٢ والـذي قـدم خلالـه رؤاه بشـأن تعزيـز دور الأمـم المتحـدة فـي تحقيـق السـلم والأمـن الدوليين ليشـمل أربعـة عنوانيـن رئيسـية تمثـل حلقـة متكاملـة لتعزيـز السـلم والأمـن الدوليين ابتـداءاً بالدبلوماسـية الوقائيـة ومـروراً بصنـع السـلام وحفـظ السـلام وفـرض السـلام وصـولاً إلـى مرحلـة بنـاء السـلام الامـر الـذي يؤكـد ارتبـاط هـذه المفاهيـم مـع بعضهـا.

أولاً- مفهوم الدبلوماسية الوقائية :

يشـير هـذا المصطلـح أحيانـاً إلـى التدابير التي سيتم اتخاذهـا لإبقاء النزاعـات المنخفضة المستوى أو المتدهـور طويـلاً ومنـع مـن تصاعدهـا إلـى العنـف المسلح وكذلـك انطباقهـا علـى الجهـود المبذولـة للحـد مـن تطـور حالـة العنـف وقـت وقوعـه وحدوثـه أو لتجنـب تكـراره ، عليـه فـإن مفهـوم الدبلوماسـية الوقائيـة يعنـي (مجموعـة الإجـراءات السـلمية التـي هدفهـا منـع

(١٠) انظـر الفقـرة الأولـى مـن المـادة الأولـى مـن الميثـاق التـي تنـص علـى أنـه مـن مبـادئ ميثـاق الأمـم المتحـدة: (حفـظ الـسلم والأمـن الدولـي، وتحقيقـاً لهـذه الغايـة تتخـذ الهيئـة التدابيـر المشـتركة الفعالـة لمنـع الأسـباب التـي تهـدد السلم ولإزالتهـا، وتقمـع أعمـال العـدوان وغيرهـا مـن وجـوه الإخـلال بالسـلم، وتتـذرع بالوسـائل السـلمية، وفقـاً لمبـادئ العـدل والقانـون الدولـي، لحـل المنازعـات الدوليـة التـي قـد تـؤدي إلـى الإخـلال بالسـلم أو لتسـويتها) و الفقـرة الثالثـة مـن المـادة الثانيـة مـن الميثـاق التـي تنـص علـى أحـد مبـادئ الأمـم المتحـدة: (يفـض جميـع أعضـاء الهيئـة منازعاتهـم الدوليـة بالوسـائل السـلمية علـى وجـه لا يجعـل السـلم والأمـن والعـدل الدولـي عرضـة للخطـر) .

(١١) انظـر الفقـرة ٢٦١ مـن تقريـر الفريـق الرفيـع المسـتوى المعنـي بالتهديـدات و التحديـات والتغييـر، وثيقـة الأمـم المتحـدة رقـم **A/5/565**.

(١٢) مسـعد عبـد الرحمـن زيـدان، (تدخـل الأمـم المتحـدة فـي النزاعـات المسـلحة غيـر ذات الطابـع الدولـي)، دار الكتـب القانونيـة، مـصر، المحلة الكبـرى، ٢٠٠٨،ص ٣٦٨ .

حدوث النزاعات والصراعات داخل الدولة ومنع تصاعد وتيرة الخلافات القائمة وتحولها إلى صراعات مسلحة أو حرب أهلية و العمل على منع انتشارها حال تصاعدها)[١٣] هذا وتتضمن الدبلوماسية الوقائية التدابيرالتي حددتها المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة وهي : التفاوض, الوساطة والتحكيم, القضاء, اللجوء إلى المنظمات الإقليمية المعنية, الالتزام بالترتيبات المسبقة بين الدول, أو أي وسائل سلمية يتفق عليها أطراف الصراع [١٤].

وبيد ان عملية بناء السلام تتم عقب انتهاء الصراع فإن الدبلوماسية الوقائية هي عملية مبكرة تظهر قبل نشوب الصراع وتعمل على منع أسباب نشوبه أو تحوله إلى صراع والحد من انتشاره في حال وقوعه ، عليه فإن الدبلوماسية الوقائية وبأتفاق جميع مكونات المجتمع الدولي أقل تكلفة من حيث العمل العسكري أو الإغاثة الإنسانية أو إعادة البناء بعد نشوب الصراع ونطاق عملها لم يعد مقتصراً على الصراعات الدولية ولكن شمل الصراعات والنزاعات الداخلية بأعتبار ان الدبلوماسية بصورها التقليدية لم تتعامل مع هذه الصراعات بنفس الاهمية مسبقاً على أعتبار هذه الصراعات اضحت تهدد الاستقرار العالمي في مرحلة ما بعد الحرب الباردة[١٥].

ثانياً- صنع السلام :

يظهرا جلياً هذا المفهوم من خلال الجهود والعمليات التي تتضمن أي عمل هدفه دفع الأطراف المتصارعة (المتحاربة) للوصول إلى اتفاق سلام كذلك فإن صنع السلام يتم في إطار العمل الجماعي فقط وبتوافق المتنازعين وتتمثل آليات صنع السلام في المفاوضات والوساطة, والحوار لجلب اطراف النزاع لطاولة المفاوضات والسلام[١٦] وعليه عليه فإن هدف صنع السلام الأساسي يتمثل في الوصول إلى اتفاق شامل لا يتوقف عند إنهاء أعمال النزاعات المسلحة فحسب وإنما يتعدى ذلك إلى تقليل مخاطر واحتمالية تفجره مرة أخرى[١٧] ويمكننا القول إن عملية صنع السلام تظهر للوجود في حال تعثر جهود الدبلوماسية الوقائية وقبل البدأ بنشر قوات حفظ السلام وتدخلها حيث تنهض جهود الوساطة والحوار للتقريب من وجهات النظر في سياق الجهود السلمية لمنع الصراع أو بعد تدخل قوات حفظ السلام لغرض التوصل لتسوية سلمية للصراع ، الامر الذي يوضح ان عملية صنع السلام أشبه وأقرب إلى الدبلوماسية الوقائية من خلال الآليات السلمية التي يتم الاعتماد عليها غير ان الفارق الأساسي بينهما هو أنه لصنع السلام يجب ان يكون هناك صراع مسلح قائم يتم فيه استخدام القوة من قبل الأطراف المتحاربة أو من قبل أحدها على الأقل[١٨] غير أنه في حالة الدبلوماسية الوقائية لم يتم استخدام فعلي للقوة

(١٣) محمود عبد الحميد سليمان، (عمليات حفظ السلام في نهاية القرن العشرين)، السياسة الدولية، العدد ١٣٤،أكتوبر ١٩٩٨، ص ٣٨.

(١٤) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ١، والمادة ٣٣.

(١٥) حفناوي مدلل، (الدبلوماسية الوقائية كلية لحفظ السلم والأمن الدوليين)، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر – بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، الجزائر ،٢٠١٢، ص ٩٠ .

(١٦) Grant Dawson, (Peacekeeping, Peacebuilding, and Peacemaking: Concepts, Complications, and Canad's Role), IN Brief, Parliamentary Research Branch, 17th March **2004**, P: **3**.

(١٧) ارك جولدينج، أمل جادو (محررة)، (عمليات حفظ السلام الدولية: نماذج وقضايا)، فلسطين، معهد الدراسات الدولية، جامعة بيرزيتا، ٢٠٠٠ ، ص ١.

(١٨) أحمد فخر، السلام: بناء السلام وإنهاء النزاعات، سلسلة مفاهيم الأسس العلمية للمعرفة، العدد ١، السنة الأولى،

أو صراع مسلح على الأرض.

ثالثاً- حفظ السلام :

يعد مفهوم حفظ السلام من أكثر المفاهيم شائعة الاستخدام والتي يختلط مع غيرها من المفاهيم الأخرى وتعتبر عمليات حفظ السلام من أهم الأساليب تبنتها الأمم المتحدة منذ إنشائها في١٩٤٥ لغرض إدارة الأزمات وايجاد الحلول المناسبة لمنع خروجها عن نطاق السيطرة ومن ثم تهديد السلم والأمن الدوليين ويشار الى مصطلح حفظ السلام بأنه (التدابير المؤقتة التي يمتلك مجلس الأمن اتخاذها دون أن يحسم الخلاف بين الأطراف المتنازعة أو يخل بحقوق المتنازعين أو يؤثر بمطالبهم وذلك على النحو الذي أقره ميثاق الأمم المتحدة في المادة (٤٠) منه [١٩] والغاية من حفظ السلام العمل على منع تدهور الأوضاع وانتشارها وبالنتيجة فإن الهدف الرئيس هنا هو الانتقال من مرحلة الصراع المسلح إلى مرحلة السلام ومما تجدر الاشارة له أن الناحية التقليدية ستتخذ إجراءات حفظ السلام لايقاف القتال والمساعدة في تنفيذ الاتفاقيات التي حققها المكلفين بصنع السلام وغالباً ما يسمح مجلس الأمن بموجب الفصل السادس أو السابع من ميثاق الأمم المتحدة بنشر قوات عسكرية مسلحة تسليحاً خفيفاً و بموافقة الأطراف المعنية وايجاد مناطق منزوعة السلاح أو إقرار وقف إطلاق النار أو إقرار هدنة ذات طابع سياسي وعسكري هذا وقد تطورت أنشطة حفظ السلام تدريجياً بعد الحرب الباردة ليشمل الأنشطة المدنية والإنسانية كتوزيع الأغذية والمساعدات الانتخابية وعودة اللاجئين وإعادة الإدماج ومنع العنف القائم على أساس النوع او المذهب واستعادة وسائل النقل وغيرها من الأنشطة الأساسية والخدمات وإنشاء المناطق الامنة ، وجدير بالذكر ان مفهوم حفظ السلام هو عملية عسكرية غير قتالية تقوم بها أطراف محايدة بموافقة جميع أطراف الصراع لمراقبة وتسهيل تطبيق اتفاق الهدنة ليتم التوصل إلى تسوية يقبلها جميع أطراف الصراع من خلال الجهود الدبلوماسية عليه تتطلب عمليات حفظ السلام حصول موافقة الأطراف المتصارعة وعدم الاخلال بحقوق أي من أطراف الصراع.

رابعاً- فرض السلام :

وهو الإجراءات القسرية التي يتم تطبيقها بعد حصول موافقة مجلس الأمن المخصصة لإنهاء الأعمال العدائية المسلحة والعودة الى وقف إطلاق النار أو جعل اتفاق السلام حيز النفاذ وتتمثل هذه التدابير بـ(دبلوماسية وعسكرية) عليه فإن مفهوم فرض السلام هو (مجموعة التدابير التي يمتلك مجلس الأمن فرضها بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة والتي تكون ذات طبيعة غير عسكرية وفقاً لما جاء في المادة (٤١) من الميثاق أو ذات طبيعة عسكرية تُفرض بموجب المادة (٤٢) من الميثاق[٢٠] . التدابير العسكرية فهي عادةً ما يكلف بها طرف ثالث أو قوات متعددة الجنسيات ولا تتطلب والحالة هنا موافقة الأطراف الداخلية للصراع (الأطراف المتضررة) وهنا تتميز صفة القسرية واختلافها عن عمليات حفظ السلام التي توجب موافقة مجلس الأمن وموافقة

(القاهرة: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، يناير ٢٠٠٥) ، ص٩.

(١٩) خولة محي الدين يوسف، (دور الأمم المتحدة في بناء السلام)، مصدر سابق ، ص ٤٩٤.

(٢٠) خولة محي الدين يوسف،(دور الأمم المتحدة في بناء السلام)، مرجع سابق، ص ص: ٤٩٣، ٤٩٤.

الأطراف الداخلية للصراع ، وبالتالي فأن مفهوم فرض السلام هو استخدام القوة المسلحة أو التهديد باستخدامها عل أطراف الصراع بصورة قسرية وإجبارهم للامتثال للقرارات الدولية التي تصدر لإنهاء الصراعات القائمة ومما تجدر الاشارة اليه أن فرض السلام يتم في حالة عدم قدرة أطراف الصراع الداخلي التوافق على تسوية سياسية لفظ الصراع بالاضافة الى عدم قبولهم وموافقتهم بتدخل المجتمع الدولي لحل الصراع القائم.

اما التدابير غير العسكرية فتشمل عقوبات اقتصادية وسياسية (عزل سياسي) وهذه الإجراءات تقوم بها دولة معينة أو الأمم المتحدة أو من قبل مجموعة من الدول أو من قبل المؤسسات الدولية المتخصصة ضد دولة معينة ومنها تلك العقوبات التي فرضت على جنوب (أفريقيا، العراق، ليبيا، السودان).

ويمكن تقسيم إستراتيجيات فرض السلام إلى نوعين الاول لدعم حفظ السلام عندما تتعثر في إنجاز أهدافها والآخر يكون ملموساً في دعم الأهداف الإنسانية وهي الأصعب وغالباً ما تجد الأمم المتحدة صعوبة في عدم القدرة في التدخل لفرض السلام بالقوة كونها ليست حكومة عالمية وليس لها جيش دائمي ولا أصول عسكرية بالاضافة الى عدم وجود اتفاق بين الدول على قرار واحد تجاه حالة واحدة ومن ثم كيفية صنع القرار داخل الأمم المتحدة أيضاً يمثل صعوبة وتحدياً لفرض الأمم المتحدة السلام بالقوة[٢١].

(٢١) مي عبد الرحمن محمد غيث ،(دور الأمم المتحدة في بناء السلام بعد انتهاء الحروب الاهلية : دراسة لحالة السلفادور ١٩٩٢-١٩٩٦)، مرجع سابق ، ص ٥٢.

المبحث الثاني
منظمة الامم المتحدة وبناء السلام

سنتناول هذا المبحث الأساس القانوني لتدخل الأمم المتحدة لبناء السلام بعد انتهاء الصراعات المسلحة والنزاعات الداخلية الامر الذي يعد أحد الأهداف الرئيسة الواردة في ميثاق الأمم المتحدة لإرساء ركيزة السلم والأمن الدوليين وقد تضمن ميثاق الأمم المتحدة بهذا الشأن عدد من الآليات التي تتيح إمكانية تحقيق هذا الهدف مع التغيرات والتطورات التي مرت ومازال المجتمع الدولي يشهدها فالأمم المتحدة تعمل بأستمرار على تطوير آليات وطرق عمل إدارتها للأزمات الدولية ليتلاءم مع التطورات التي يشهدها المجتمع الدولي الامر الذي أسفر عن قيام الأمم المتحدة بتبني مصطلحات ومفاهيم جديدة تتعلق بإرساء ودمج السلم والأمن الدوليين في إطار عملها ، ومن اهم هذه المفاهيم التي تم استحداثها مفهوم (بناء السلام) وهو متعلق بمرحلة ما بعد انتهاء الصراعات المسلحة والنزاعات الداخلية الامر الذي إشكالية العلاقة بين التدخل الدولي ومبدأ السيادة الوطنية ذات الصلة بنشأة الدولة القومية الحديثة.

المطلب الاول : الاساس القانوني لتدخل منظمة الامم المتحدة في بناء السلام ومبدأ السيادة الوطنية

يعتبر مبدأ عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول ومبدأ السيادة من المبادئ التي تضمنها ميثاق الأمم المتحدة وقد ارتبط مفهوم السيادة بأول ظهور للدولة القومية الحديثة عام ١٦٤٨ ومعاهدة (وستفاليا) التي اوقفت الحروب الدينية في أوروبا بعد استمرار ثلاثين عاماً كما ان (السيادة) تعني حق الدولة في ممارسة وظائفها وصلاحياتها واختصاصاتها داخل إقليمها القومي دون تدخل من أية دولة أخرى[٢٢]

وفيما يتعلق بمبدأ السيادة والأمم المتحدة والتدخل الدولي فقد نص ميثاق الأمم المتحدة صراحة في المادة الثانية - الفقرة الأولى منه على (تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها) كما نصت الفقرة السابعة من نفس المادة على (ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما وليس فيه ما يقتضي الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق على أن هذا المبدأ لا يخلَّ بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع [٢٣] وقد وضعت هذه الفقرة قيداً على عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول بالاستناداً الى اتخاذ التدابير اللازمة للردع والقمع الضرورية للحفاظ على السلم والأمن الدوليين وقد صدرت العديد من القرارات تؤكد على عدم جواز التدخل في الشئون الداخلية واحترام مبدأ السيادة من قبل أجهزة الأمم المتحدة ومنها : إعلان عدم جواز التدخل في الشؤون الداخلية للدول وحماية استقلالها وسيادتها، الصادر بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٢١٣١) عام ١٩٦٥ وإعلان مبادئ القانون الدولي

(٢٢) مي عبد الرحمن محمد غيث ،(دور الأمم المتحدة في بناء السلام بعد انتهاء الحروب الاهلية : دراسة لحالة السلفادور ١٩٩٢-١٩٩٦)، مرجع سابق ، ص ١٠٠.

(٢٣) ميثاق الأمم المتحدة، المادة الثانية- الفقرتين الأولى والسابعة.

المتصلة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة ، الصادر بقرار الجمعية العامة رقم (٢٦٢٥) عام ١٩٧٠ وقرارات الجمعية العامة المرقمة ٥٢٣ (د- ٦) بتاريخ ١٢ يناير١٩٥٢ و٦٢٦ (د- ٧) بتاريخ ٢١ ديسمبر[٢٤]١٩٥٢

وفي سياق التطورات الدولية وتحديد ما يقع في صميم السلطان الداخلي للدول اشار معهد القانون الدولي في لاهاي بقراره الذي اعتمده في ١٩٥٤ لتعريف المجال المحفوظ : بأنه ذلك الذي تكون فيه أنشطة الدولة أو اختصاصاتها غير مقيدة بالقانون الدولي وبالتالي يتقلص هذا المجال كلما ازدادت التزامات الدولة الدولية والإقليمية ، بيد ان العديد من القواعد القانونية الداخلية يتم تدويلها والتزام الدول بالرجوع في العديد من الأمور إلى المنظمات الدولية والإقليمية ويقصد بالتدويل : إخراج هذه المسائل القانونية من مجالها الوطني ومعالجتها بالمجال الدولي كنتيجة إما لعدم ملاءمة القواعد الوطنية لحل هذه المسألة او لعدم قدرة الدولة القومية على علاج هذه المسائل بمفردها[٢٥] ومما لا شك فيه ان التطورات الدولية ادت إلى ابراز أمرين مهمين هما[٢٦] **(الأول)** ما كان ينظر إليه في الماضي وحتى وقت قريب بأنه مما يدخل في نطاق الاختصاص الداخلي للدولة فاليوم يشهد حالة من التقلص الكبير لمصلحة الاعتراف بدور اوسع للمجتمع الدولي ، اما **(الثاني)** هو الاتساع المطرد في المساحات المشتركة بين دائرتي اهتمام القانون الدولي والقانون الداخلي والتي شملت المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية والتشريعات الخاصة بحماية البيئة وقضايا التنمية وأعمال العنف غير المشروعة ومكافحة الإرهاب فلا مناص من الانتقال مباشرةً إلى مفهوم التدخل الدولي الإنساني الذي أصبح من المفاهيم الهامة بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وتأكيد ميثاق الأمم المتحدة على قضايا حقوق الإنسان والحريات الأساسية بصورة أساسية وانتقال هذه المسألة من السياق الداخلي للدول إلى سياق دولي، وقد اشار الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة (كوفي عنان) الى شرعية التدخل الإنساني عام ١٩٩٩ من خلال كلمته أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة والتي جاء فيها (إن المفهوم التقليدي للسيادة بات غير محقق لتطلعات الشعوب في التمتع بحرياتها الإنسانية ولو كانت الدول ذات السلوك الإجرامي تعرف أن حدودها ليست حصناً مطلقاً وأن مجلس الأمن سيتخذ إجراءات لوقف الجرائم ضد الإنسانية لما سارت على هذا المنوال من الإفلات من العقاب الذي يوفره مبدأ السيادة)[٢٧].

بيد ان ميثاق الأمم المتحدة لم يحتوي على مضامين لعمليات حفظ السلام وبناء السلام الأمر الذي جعل الأسس والأسانيد القانونية محلاً للجدل بين فقهاء القانون الدولي فقد اشار البعض ان الأساس القانوني لعمليات قوات حفظ السلام وبناء السلام مرتبط بالفصلين السادس والسابع من ميثاق الأمم المتحدة مما يعني انه في حالة عدم تسوية النزاع بعد استنفاد الطرق والوسائل السلمية التي تضمنها الفصل السادس تشكل عمليات

(٢٤) فتوح أبو دهب هيكل، (التدخل الدولي لمكافحة الإرهاب وانعكاساته على السيادة الوطنية)، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ص ١٧ - ٢٢ وكذلك انظر قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.

(٢٥) هاشم بن عوض بن أحمد آل إبراهيم، (سيادة الدولة بين مفهومها التقليدي وظاهرة التدويل)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الأردن، حزيران/يونيو ٢٠١٣، ص ص .٥٤-٥٣

(٢٦) احمد الرشيدي، (ظاهرة العولمة ومبدأ السيادة الوطنية) في: حسن نافعة، سيف عبد الفتاح (محررين)، العولمة: قضايا ومفاهيم، القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٠،ص .٨

(٢٧) فتوح أبو دهب هيكل، مرجع سابق، ص.٢٤

حفظ السلام الدولية لتجنب الأعمال العسكرية بموجب الفصل السابع[٢٨] بينما اسند الآخرون عمل قوات حفظ السلام الدولية إلى اختصاصات منظمة الأمم المتحدة في تحقيق أهداف حفظ السلم والأمن الدوليين وعد مجلس الأمن الجهاز المسؤول عن تحقيق تلك الاهداف استناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة[٢٩] وعليه قامت الأمم المتحدة بتطوير آلياتها القانونية ووسائلها لمواجهة وتسوية النزاعات المسلحة الداخلية كونها تحولت إلى نزاعات تهدد السلم والأمن الإقليمي والدولي على حد سواء الامر الذي يعني أن بناء السلام لايقتصر فقط على النزاعات المسلحة داخلياً ولكن بين الدول أيضاً مع اختلاف آليات ووسائل تطبيقه في الحالتين (المحلية - الدولية) وأحد الأنماط التي يمكن اتخاذها كتدبير بناء ثقة بين الأطراف المتصارعة هو إقامة مشروعات تعاونية مشتركة تربط بين أطراف النزاع المسلح ، وتختلف أدوات بناء السلام لمعالجة حالة النزاعات المسلحة فتظهر في أحكام القانون الدولي التي يمكن أن تعالج آثار هذه النزاعات بصورة معاهدات تتعلق بتنظيم التسلح أو أحكام خاصة بحل المسائل القانونية المتنازع عليها بسبب تلك النزاعات بيد ان الأمر مختلف في النزاعات المسلحة محلياً من حيث المزج بين الجهود المحلية والدولية وبما يتعلق بإجراءات بناء السلام الداخلي دون الاقتصار على أحكام القانون الدولي فقط .

وعليه فقد تبلورت فكرة إنشاء هيئة مستقلة بمعية الأمم المتحدة يوكل إليها مهمة بناء السلام بالتزامن مع تقرير الأمين العام للأمم المتحدة في يونيو ١٩٩٢ والذي جاء بعد الاعلان عن (اجندة السلام) في العام ذاته وقد تعززت فكرة إنشاء هيئات مستقلة لبناء السلام بعد تقديم الأمين العام للأمم المتحدة تقريره عام ١٩٩٨ وبعد تحديد الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة مفهوم بناء السلام في تقريريه (١٩٩٢، ١٩٩٨) اضحى هناك مسوغ قانوني يعطي الأمم المتحدة حق التدخل في بناء السلام بعد انتهاء النزاعات المسلحة والصراعات الداخلية ، غير ان جهود مفوضية بناء السلام لم تظهر ولم تمارس عملها إلا في إطار النزاعات المسلحة غير الدولية ومن ثم ظهر مفهوم بناء السلام وتطورت الآليات الخاصة بتطبيقه في الأمم المتحدة ، اما النطاق الموضوعي وميادين تطبيق هذا المفهوم فقد بان واضحاً بأن هناك ميادين رئيسية يعمل من خلالها بناء السلام وهي تدور حول تحقيق العدل والأمن والتنمية الاقتصادية وذلك عبر آليات الأمم المتحدة وأجهزتها[٣٠]

وقد اكدت الأمم المتحدة ذلك من خلال ميثاقها بتكوين قوة عسكرية دولية كفيلة بمواجهة تهديد الأمن والسلم الدوليين وهو ما بدا واضح في المادة (٤٣) من الميثاق وما تلاها من مواد لإنشاء لجنة أركان الحرب والصلاحيات الممنوحة لها ، غير ان التغيرات التي يشهدها المجتمع الدولي بصورة متسارعة لم يوقف الأمم المتحدة من خلال أجهزتها

(٢٨) بطرس غالي، (الأمم المتحدة واحتواء الصراعات العرقية)، مجلة السياسة الدولية، مؤسسة الأهرام، ع (١١٥)،السنة (٣٠) ،القاهرة، يناير، ١٩٩٤، ص ١٢.كذلك انظر: عبد الصمد ناجي ملا ياس: الأمم المتحدة والتدخل الإنساني في إطار الواقع الدولي وأثره في حماية حقوق الإنسان، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، جامعة بغداد، ع (٢٣)، ٢٠١٠ ،ص ٢٣٤.

(٢٩) فرست سوفي، (الوسائل القانونية لمجلس الأمن في تدويل النزاعات المسلحة الداخلية وتسويتها)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ، ص ١٦١.

(٣٠) مي عبد الرحمن محمد غيث ، (دور الأمم المتحدة في بناء السلام بعد انتهاء الحروب الاهلية : دراسة لحالة السلفادور ١٩٩٢-١٩٩٦)، مرجع سابق، ص ص ١٠٧- ١٠٨.

المختلفة عن العمل على تطوير مفهوم (الأمن الجماعي) الذي لم يبق يقتصراً على الأبعاد العسكرية وإنما تضمن أبعاد إنسانية لم يستبعدها ميثاق الأمم المتحدة وهو الأمر الذي بان واضحاً في ديباجية الميثاق والتي اكدت على ضرورة الالتزام بالحقوق الأساسية للإنسان ودفع عملية التنمية وتطور المجتمعات قدماً ورفع مستوى الحياة وغيرها من المبادئ التي تضمنها الميثاق بهذا الشأن(٣١) وخلاصة القول فأن تحقيق الاستقرار في المجتمع الدولي يتطلب النظرالى ابعد من معالجة المخاطر المرتبطة بالنزاعات المسلحة بإعطاء القضايا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية الجزء الاكبر من الاهتمام وان ممارسات الأمم المتحدة في إطار بناء السلام تتمثل في عدة ميادين واتجاهات هي :

١. العمل على استعادة قدرة مؤسسات الدولة على إرساء الأمن وحفظ النظام العام.
٢. انفاذ حكم القانون واحترام حقوق الإنسان واذا كان النظام القضائي في الدولة المعنية منهاراً أو غير قادر على ممارسة مهامه يتم اللجوء لما يطلق عليه (الحوافظ العدلية) وهي قوانين نموذجية تعدها هيئات دولية وتستخدم في مثل هذه الحالات حتى يتم تجاوز المرحلة الراهنة.
٣. العمل على تعزيز عودة المؤسسات الشرعية في الدولة.
٤. دعم الاستقرار الاجتماعي لضمان عودة النازحين واللاجئين وإعادة توطينهم وفض كل نزاع قانوني متعلق بالملكية واستعادة اللاجئين العائدين لممتلكاتهم وتهيئة وتوفير الأوضاع الضرورية لضمان استقرارهم.
٥. ضمان إرساء الأسس اللازمة لإطلاق عملية التنمية التي يجب أن تشجع النمو الاقتصادي وإعادة إيجاد الأسواق والتنمية المستدامة الامرالذي يسهم بوضع حد للعقوبات الدولية التي قد تكون مفروضة سلفاً على الدولة بعد استيفائها للمتطلبات اللازمة لرفعها(٣٢)

فلا مناص ان الهدف الرئيسي من الأنشطة السالف ذكرها هو تمكين الدولة من استعادة قدرتها الذاتية في إدارة شؤونها وعدم اقصاء أي من أطراف النزاع المسلح بالاضافة الى نقل صراع القتال المسلح إلى مرحلة الصراع السياسي في العملية الانتخابية واستبعاد عمليات العنف من خلال العمل مع شركاء الأمم المتحدة في هذه المرحلة سواء منظمات إقليمية أو دولية أخرى متخصصة وإعطاء أهمية لدور المجتمع المدني والسلطات المحلية في الدولة. عليه بناء السلام هي عملية متعددة الأبعاد سواء من حيث الأطراف المنخرطة (محلية - دولية) أو من حيث مجالات العمل فيها مثل العدل وإصلاح القطاع القضائي والأمني وتطبيق أسس عملية التنمية والحكم الرشيد وسيادة القانون، اما بخصوص معالجة إشكالية العلاقة بين مبدأ السيادة الوطنية والتدخل لبناء السلام علماً أن معظم مجالات اهتمام الأمم المتحدة في إجراءات بناء السلام هي مجالات تعد من صميم الشأن الداخلي للدولة خاصةً المتعلقة منها بتأهيل المؤسسات السياسية وتنظيم العملية الانتخابية بالاضافة الى الجانب الاقتصادي والاجتماعي الذي تتطرق إليه الأمم المتحدة، عليه تلاقي الأمم المتحدة مصاعب لأداء مهامها فيما يتعلق ببناء السلام في ظل وجود

(٣١) Nicoj.Schrijver, "The Future of The Charter of the United Nations, Max Plank Year Book of the United Nations Law, Vol. **2006** ,**10**, P: **11**.

(٣٢) تقرير اللجنة الدولية المعنية بالتدخل وسيادة الدول حول مسئولية الحماية، ص ٤٤.

مبدأ عدم التدخل في الشئون الداخلية[٣٣] إن تدخل الأمم المتحدة في مجال بناء السلام لا يعتبر تدخلاً غير مشروعاً للاسباب الاتية :

١. أن ممارسة الأمم المتحدة مهامها لبناء السلام من خلال لجنة بناء السلام هي ذات طبيعة استشارية وبالتالي فإن قراراتها ليست إلزامية أو إجبارية يتم فرضها على الدولة المعنية.
٢. ان اساس عمل الأمم المتحدة في بناء السلام هو التعاون الوثيق مع السلطات الوطنية وتعطي ما يطلق عليه (مبدأ الملكية الوطنية) الاولوية ، حيث ان السلطات الوطنية وإن كانت انتقالية فهي صاحبة الاختصاص الأصيل في معالجة قضاياها الداخلية ولا يتم فرض شروط أو إجراءات إجبارية من سلطات خارجية عليها وإنما السلطات المحلية صاحبة الاختصاص في اتخاذ القرارات والقيام بالإجراءات اللازمة لإرساء السلام الداخلي وإعادة مؤسسات الدولة.
٣. لا تستطيع لجنة بناء السلام أن تمارس اعملها من تلقاء نفسها وإنما لا بد من موافقة الدول المعنية وإبداء رغبتها وذلك بتقديمها طلبات المشورة الى لجنة بناء السلام لغرض المثول أمامها.
٤. واخيراً فإن الأساس القانوني لتدخل الأمم المتحدة في بناء السلام يتجلى واضحاً من خلال قيام الأمم المتحدة بدورها في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين والذي تبلور بصورة واضحة في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق الدكتور/ بطرس غالي الصادر عام ١٩٩٢ والذي أوضح فيه مفهوم بناء السلام وجاء بعده عدة مذكرات تفصيلية وتقارير لتوضيح ووضع الأساس القانوني لتدخل الأمم المتحدة في بناء السلام بالاضافة الى إنشاء هيئات وآليات تابعة للأمم المتحدة خاصة بمهمة بناء السلام وبما لا يتعارض مع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد.

المطلب الثاني : الآليات القانونية لتدخل الامم المتحدة في بناء السلام

بعد ان وضحنا أساس تدخل الأمم المتحدة القانوني لبناء السلام في المطلب السابق ، يتوجب التطرق الى الآليات والأشكال التي تمارسها الأمم المتحدة لبناء السلام بعد انتهاء والصراعات المسلحة والنزاعات الداخلية الامر الذي اوجب على الأمم المتحدة تطوير أجهزة وآليات تدخلها بما يتناسب مع تطور الدول والتغير في بنية المجتمع الدولي والتطور للمفاهيم التي ظهرت حديثاً على الساحة الدولية وبعد ظهور مفهوم بناء السلام فلا مناص من مواكبة هذا التطور من قبل الأمم المتحدة عن طريق استحداث آليات وأجهزة جديدة لبناء السلام والتي تمثلت بلجنة بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام وصندوق بناء السلام ، الامر الذي يوجب اللقاء النظر على أشكال تدخل الأمم المتحدة في بناء السلام والتي اختلفت من حالة لاخرى والآليات التي تنوعت ما بين

(٣٣) حسام هنداوي، (التدخل الدولي الإنساني: دراسة فقهية وتطبيقية في ضوء قواعد القانون الدولي)، دار النهضة المصرية، القاهرة ،١٩٩٤، ص ٧٥.

الأمنية و الخاصة بتحقيق العدالة الاجتماعية والمصالحة الوطنية و الخاصة بمشاركة جميع الأطراف الداخلية دون إقصاء أي طرف من العملية السياسية وآليات أخرى إنسانية واقتصادية واجتماعية تختص ببحث جرائم انتهاك حقوق الإنسان خلال فترة الصراعات المسلحة والنزاعات الداخلية وذلك بنشر التوعية والثقافة اللازمة لاحترام تلك الحقوق في المؤسسات الوطنية الجديدة والمتمثلة بالشرطة والجيش.

عليه فقد طورت الأمم المتحدة آلياتها واستحدثت أجهزة ثانوية لغرض بناء السلام ومن هذه الأجهزة :

أولاً - لجنة بناء السلام :

وهي هيئة استشارية حكومية دولية تقرر إنشاءها استناداً لقراري الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن المرقمين ٦٠/١٨٠ و ١٦٤٥ في٢٠ ديسمبرعام ٢٠٠٥ وفقاً لميثاق الأمم المتحدة في مواده (٧-٢٢-٢٩) تهدف الى تحقيق غايات رئيسة اهمها[٣٤]:

١. جمع الأطراف الفاعلة ذات الصلة لتنظيم الموارد وتقديم المقترحات والمشورة بخصوص الاستراتيجية المتكاملة لبناء السلام والنهوض لما بعد انتهاء الصراعات المسلحة.
٢. تركيز الجهود على التعمير وبناء المؤسسات اللازمة لعبور مرحلة الصراعات المسلحة وتعزيز أستراتيجيات متكاملة لوضع أسس متينة للتنمية المستدامة.
٣. تقديم المعلومات ومنح توصيات لجميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة داخل الأمم المتحدة وخارجها لتحسين التنسيق بينهم وايجاد أفضل الممارسات والمساعدة على ضمان تمويل أنشطة التعافي المبكرة على نحو يمكن التنبؤ به وتمديد الفترة التي يتطلبها المجتمع الدولي للتعافي من الصراعات.

وقد تولد عن إنشاء هذه اللجنة ايجاد لجنة تنظيمية دائمة تتمثل تكون مسئوليتها وضع النظام الداخلي وتحديد أساليب عملها لاختلاف وخصوصية حالات بناء السلام من حالة لأخرى غير أن هذه اللجنة تتكون من٣١ دولة كأعضاء فيها ومدة عضويتهم عامين قابلة للتجديد بحسب ما تقتضي الظروف وهم على التفصيل الاتي (٧ أعضاء من مجلس الأمن بضمنهم أعضاء دائميين يتم اختيارهم وفقاً للقواعد والإجراءات التي يقررها المجلس و ٧ أعضاء من المجلس الاقتصادي والاجتماعي يتم انتخابهم من المجموعات الإقليمية وفقاً للقواعد والإجراءات التي يقررها المجلس و ٥ من كبار المساهمين بالأنصبة المقررة في ميزانيات الأمم المتحدة وبالتبرعات المقدمة لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها و ٥ اعضاء من كبار بالأفراد العسكريين وأفراد الشرطة المدنية المساهمين في بعثات الأمم المتحدة و ٧ أعضاء إضافيين يتم اختيارهم وفقاً لقواعد وإجراءات الجمعية العامة) بيد أن لجنة بناء السلام تعقد اجتماعاتها بدعوة من اللجنة التنظيمية السالف ذكرها ودعوة اعضاء الممثلين للبلد المعني بعملية بناء السلام والبلدان المشاركة في عملية بناء السلام أو الحوار السياسي وكبير ممثلي الأمم المتحدة على المستوى الميداني وممثل الأمين العام والمؤسسات المالية الدولية المتخصصة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتنسيق جهود التنمية المستدامة

(٣٤) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٠كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥رقم (RES/A/**60/180**).

كما تتحاور اللجنة مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية بكل أنواعها وأطيافها والمؤسسات الخاصة التي تعنى بأنشطة بناء السلام ، وينتهي عمل اللجنة عندما يتم إرساء دعائم السلام والتنمية المستدامين في البلد محل النزاعات أو بناء على طلب السلطات الوطنية فيه.

ثانياً - مكتب دعم بناء السلام :

لقد تضمن قرار إنشاء لجنة بناء السلام ضرورة ايجاد مكتب صغير لدعم بناء السلام وينشأ داخل الأمانة العامة ويرأسه مساعد الأمين العام[٣٥] وهو بمثابة مركز للتعريف بلجنة بناء السلام و يتشكل من خبراء مؤهلين وتتمثل اهدافه بالاتي :-

١. دعم اللجنة وتزويدها بالمعلومات وتحليلها والتخطيط للانشطة ذات الصلة التي تكون من ضمن مهام الأمم المتحدة في البلاد مدار بحث عملية بناء السلام والمضي قدماً لمتابعة تقدم الأمم المتحدة في انجاز عملها الذي تم إحرازه لتحقيق الأهداف الخاصة ببناء السلام على المدى القصير والمتوسط وايجاد أفضل السبل لتحقيق ذلك.
٢. توفير الموارد المالية الضرورية لعمليات بناء السلام في البلد المعني الذي تسعى الامم المتحدة لبناء السلام فيه من خلال تعبئة جهود المنظمة بتطوير إستراتيجيات بناء السلام.

ثالثاً - صندوق بناء السلام :

من اجل استكمال استحداث الأمم المتحدة لإنشاء أجهزتها الثانوية لبناء السلام وتطبيقاً لقراري الجمعية العامة ومجلس الأمن المرقمين ٦٠/١٨٠ و ١٦٤٥ السابق الاشارة لهما فقد عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة اجتماعاً في ٢٢ أغسطس عام ٢٠٠٦ يهدف بالأساس الى بحث الترتيبات الخاصة بإنشاء صندوق بناء السلام وقد نتج عن الاجتماع صدور القرار المرقم **A/60/984** والخاص بصندوق بناء السلام والذي يديره (مساعد الأمين العام للأمم المتحدة،) رئيس مكتب دعم بناء السلام الذي يعمل تحت اشراف الأمين العام للأمم المتحدة ، وأهداف إنشاء الصندوق[٣٦] هي :-

١. سرعة ايجاد الموارد اللازمة لعمليات وأنشطة بناء السلام.
٢. دعم كل ما يعتبر ضروري و ذو أهمية حاسمة في عملية بناء السلام.
٣. توفير المساعدات المالية اللازمة لتفعيل أنشطة بناء السلام التي تساهم بشكل مباشرة في استقرار البلدان التي تعرضت للصراعات المسلحة والنزاعات الداخلية.

عليه فأن صندوق بناء السلام يعتبر صندوقاً عالمياً مخصصاً لدعم حالات متعددة في وقت واحد كما يعتبر صندوق استئماني متعدد المانحين ، أما بخصوص صنع القرار داخل صندوق بناء السلام فهو يقوم على أساس تخصيص الموارد على المستوى المركزي للدول التي تحتاج الدعم من صندوق بناء السلام وعلى المستوى البلد من خلال استعراض مشترك لتجربة الحكومة وكبير ممثلي الأمم المتحدة في ذلك البلد

(٣٥) المرجع السابق ,ص ٦.
(٣٦) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الخاص بترتيبات إنشاء صندوق بناء السلام رقم **A/60/984**.

(والذي يسمى بالممثل الخاص للأمين العام سواء كان ممثلاً خاصاً او تنفيذياً له أو منسقاً مقيماً او منسقاً للشؤون الإنسانية في البلدان التي لا توجد فيها بعثة لحفظ السلام) لتوزيع الموارد المالية وفق برنامج وأنشطة مشاريع متفق عليها مسبقاً ، أما نطاق عمل الصندوق فيكون من خلال الدعم المباشر للتدخلات الضرورية والعاجلة والمشاركة في سد فجوات عمليات بناء السلام وخاصة تلك التي لا تتوافر فيها آلية تمويل خلاف الصندوق.

فالأنشطة التي يتم توجيه اموال الصندوق إليها تتمثل بالاتي[٣٧]:-

- الأنشطة التي تساهم في تنفيذ اتفاقيات السلام وبالاخص ما يتعلق بدعم المؤسسات الوطنية وإصلاحها والتي تنص عليها اتفاقيات السلام.
- الأنشطة التي تسند جهود الدولة المعنية ببناء السلام لتعزيز القدرات الوطنية للاستمرار بالتعايش السلمي وضمان عدم العودة للصراعات المسلحة والنزاعات الداخلية مرة أخرى.
- انشطة تقديم الخدمات الإدارية وإعادة إنشاء تلك الخدمات ولربما تشمل دفع تكاليف مرتبات موظفي الخدمة المدنية والتكاليف الضرورية الأخرى.
- بالاضافة الى التدخلات الحاسمة والضرورية لإزالة كل ما يهدد عملية بناء السلام (بإعادة دمج المحاربين السابقين الذين نزعت أسلحتهم ضمن برامج نزع السلاح).

وبذلك فأن صندوق بناء السلام يعد الجهة الداعمة للجنة بناء السلام والتي تأسست عام ٢٠٠٥ ويساهم في جمع التمويلات اللازمة لعمليات بناء السلام وتوفير الخدمات الاستشارية بهذا الخصوص بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، واستناداً للتقرير الصادر عن الأمين العام حول صندوق بناء السلام في يناير عام ٢٠١٥ فقد ازداد نشاط الصندوق بصورة عامة بما يزيد على ٢٠ دولة ومنحت ٢١ دولة من اعضاء الصندوق تبرعات بلغ إجماليها ٧٨,٢مليون دولار[٣٨].

ولا يغيب عن الاذهان دور اللجنة الدولية للصليب الاحمر الذي لا يمكن اغفاله بوصفها احد المنظمات الدولية التي تساهم في ارساء وبناء السلام ، من خلال منع نشوب وتفاقم الصراعات والنزاعات الداخلية وهي في مراحلها الاولى لقدرتها على خلق مناخ من الاحترام بين الافراد وذلك بدورها التعليمي ومجهودها لتعزيز الكرامة الانسانية الذي يعد الدور الهام في عدم تجدد النزاعات والتعزيز للسلم بشكله الدائم ولذات الغرض تقوم اللجنة الدولية للصليب الاحمر بأعمال حيوية وعلى المدى الطويل بفضل الخبرة التي يتمتع بها اعضائها و طبيعة الاعمال التي توكل اليهم والمتمثلة بالتعليم والاصلاح وذلك لتغيير الاوضاع وتقليل امكانية التعرض للخطر بأقناع مرتكبي المخالفات بعدم اجتراح اعمال العنف مرة اخرى ، كما تساعد على التعريف بالقواعد والمبادئ الانسانية و مراقبة التطورات و اعطاء دور مهم وكبير للجمعيات الوطنية للصليب الاحمر والهلال الاحمر في المجال الذي يختص بدعم المبادرات الايجابية للمجتمع بأتخاذ الاجراءات الاصلاحية

(٣٧) المرجع نفسه ,ص٥..
(٣٨) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٢٩يناير ٢٠١٥ رقم **A/69/745**.

واعمال تعزيز امن الافراد والمجتمعات المحلية لتقليل مخاطر العنف المسلح مع تبنيها لكل استراتيجية وقائية للافراد والمجتمعات المحلية التي تتعرض للنزاعات من اجل ايجاد الحلول المناسبة لها[٣٩]

(٣٩) جون لوك بلوندل ، دور اللجنة الدولية للصليب الاحمر في منع النزاعات المسلحة ، المجلة الدولية للصليب الاحمر ،العدد ٨٤٤ ، كانون الاول ، ٢٠٠١.

الخاتمة :

عوداً على ذي بدء فإن مفهوم بناء السلام من المفاهيم الحديثة بالمقارنة مع تلك المرتبطة بغايات الامم المتحدة في حفظ السلم والامن الدوليين كونه نتيجة لمرحلة ما بعد الصراعات المسلحة والنزاعات الداخلية املاً منها في عالم يسود فيه السلم ومستقبل خالٍ من النزاعات الحروب وهو الامر الذي اكدته النصوص والمواثيق والاحكام الدولية ومنها احكام (اجندة السلام) الصادرة عن الامين العام للامم المتحدة عام ١٩٩٢ والتي حملت بطياتها الطرق والاليات لحفظ السلم والامن الدوليين وذلك بأستهداف النزاعات قبل قيامها وايجاد العلاج المناسب لها ان ثارت بتفعيل عملية بناء السلام عقب انتهاء تلك الصراعات والنزاعات .

عليه فقد توصلنا الى عدة نتائج وهي :-

١. ان جميع نصوص ومواثيق واحكام الامم المتحدة هي ملزمة لجميع اطراف المجتمع الدولي لانها السبيل الوحيد والرئيسي لانهاء الصراعات التي يشهدها العالم.
٢. ان عملية بناء السلام تهدف بالدرجة الاولى لارساء السلم والامن الدوليين بعد انتهاء النزاعات الدولية وذلك من خلال الاستراتيجية التي تعمل بها و الاليات التي تنتهجها.
٣. ان بناء السلام هو الوسيلة الناجحة والتي يمكن اعتمادها لانتقال اطراف النزاع الى مرحلة السلام الدائم بيد انها تفتقر للصيغة الآمرة وعدم اقتران مخالفتها بالجزاء خاصة تجاه الدول الكبرى.
٤. ان الدبلوماسية الوقائية و صنع السلام وحفظ السلام وفرض السلام هي ادوات الامم التحدة التي تهدف الى ايجاد السلام الدائم بيد ان مصطلح بناء السلام ونظراً للتطورات التي طرأت عليه جعلته مرتبطاً ومكملاً لها.

التوصيات :-

١. توسيع الاختصاصات الممنوحة لبعثات الأمم المتحدة وتوفيرالامكانيات المادية اللازمة لتساهم في تفعيل دورها في عملية بناء السلام.
٢. ايجاد مكتب يضم افراد دائمين تابعين للأمم المتحدة من ذوي الكفاءة ليمكن الاستعانة بهم من خلال تقديم المشورة الفنية والاستراتيجية في شؤون بناء السلام عقب انتهاء النزاعات و الحروب.
٣. لضمان قيام الامم المتحدة بدورها في بناء السلام بصورة حيادية وضمان مصداقيتها لدى أطراف الصراع الداخلي وديمومة عملية السلام يجب ان لاتعمل بمعزل عن النظام الدولي وهيكله .
٤. التقليل من سيطرة الدول الكبرى على المنظمة الدولية بصورة عامة ولجنة بناء السلام بصورة خاصة من خلال اشتراكاتها المالية كونها تؤثر بشكل سلبي على حيادية أداء عمل المنظمة .