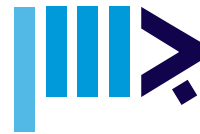


من المصافحة إلى تعزيز السلام

إعادة التفكير في مسارات للوساطة
وتنفيذ اتفاقيات السلام



المعهد العالمي للدراسات الاستراتيجية
GLOBAL INSTITUTE FOR STRATEGIC RESEARCH

من المصافحة إلى تعزير السلام

إعادة التفكير في مسارات للوساطة
وتنفيذ اتفاقيات السلام

إرين ماكدليس

سلطان بركات

المحتويات

ملخص تنفيذي.....	5
رسائل أساسية:	5
توصيات رئيسية	6
1. مقدمة	8
1.1 الأطراف الفاعلة الناشئة في مشهد الوساطة.....	9
2.1 غرض الورقة البحثية ومنهجيتها وتخطيطها.....	10
2. لم تنهار اتفاقيات السلام؟.....	11
1.2 مشاكل التصميم	11
2.2 القيود على القدرات	13
3.2 القيود السياسية.....	15
3. دروس وممارسات واعدة.....	17
1.3 آليات التنفيذ ضرورية لكنها غير كافية	17
2.3 فهم السلام بوصفه عمليات مستمرة من التسوية السياسية على المستويات كافة.....	19
3.3 أهمية توسيع نطاق الشمول الحقيقي	22
4.3 التصدي للأسباب الجذرية وتخطي التعقد.....	25
5.3 أولوية السياق والحساسيات الثقافية.....	26
6.3 كفاءة القدرات وصوغ الشراكات	27
4. خاتمة: من المصافحة إلى استدامة السلام.....	31
المراجع	33
الهوامش	37

ملخص تنفيذي

كثيرًا ما يرمز إلى اتفاقيات السلام بمصافحة الأطراف المعنية، غير أن تنفيذ تلك الاتفاقيات والهدف الأعم لدعم السلام يشكّلان تحديات جسيمة. وبرغم الجهود الحثيثة والوقت الكبير الذي ينفق في المفاوضات، غالبًا ما يطول أمد العنف وعادةً ما تواجه اتفاقيات السلام صعوبات إلى أن تصبح حقيقة واقعة. قد يبدو تعزيز السلام في مثل هذه السياقات بعيد المنال، بل وغاية مستحيلة في بعض الأحيان.

تتوخى هذه الورقة البيضاء المرتبطة بهذه الخلاصة للمعهد العالمي للدراسات الاستراتيجية في قطر تقديم فحص ناقد للأسباب التي ينجم عنها تعثر اتفاقيات السلام، وتبحث في دور التصميم والقدرات والإرادة السياسية. وتلقي الورقة الضوء على أهمية فهم البيئات الأوسع نطاقًا التي تميز عمليات السلام وتشكلها، وتمعن النظر في آليات التنفيذ ومساحات المسائل المتداخلة الأوسع نطاقًا حيثما تتطور ممارسات واعدة لمعالجة المشهد المتحول لتنفيذ اتفاقيات السلام واستدامتها وما يحدث في أعقابها.

وتستكشف الورقة في هذا السياق أيضًا الأدوار المتزايدة التأثير التي تضطلع بها أطراف فاعلة من الدول الناشئة والدول الصغيرة غير التقليدية، وهي أدوار يلزم فهمها على نحو أفضل، ودعمها - حسبما تحتاج هذه الورقة. وفي السياق الجيوسياسي المعاصر الذي يشهد مقاومةً متناميةً للعمليات السياسية التي ترعاها دول الشمال أو تقودها أطراف خارجية، تستحق وجهات النظر والخبرات والنُهُج المختلفة التي تطرحها تلك الأطراف الفاعلة اهتمامًا أكبر.

رسائل أساسية:

◀ التعقّد المتزايد في بيئات النزاع يتطلب إعادة النظر في نماذج التنفيذ، بهدف تطوير نُهج جديدة ونظريات للتغيير تستجيب للسياقات والتحديات المعاصرة.

◀ تحدد الورقة، بدعمها أبحاثًا أخرى، مشاكل التصميم (وخاصةً فيما يتصل بالإدماج الضعيف، وضعف الصلة بالسياق، والتباس الاتفاقات)، وأوجه القصور في قدرات الدولة (المؤسسية خاصةً)، والعقبات السياسية (الإرادة السياسية الهزيلة والتدخلات الدولية)، بوصفها تحديات جوهرية مستمرة تقف أمام تنفيذ اتفاقات السلام وتعزيز السلام بصورة فعالة.

◀ بالنظر إلى ما تتسم به عمليات السلام من تعقّد، فهي عادة ما تكون غير خطية بطبيعتها، وعُرْضة لصنوف الضغوط التي تمارسها قوى سياسية واقتصادية متنافسة. فإنّ ذلك يتطلب اعتماد نُهج تركز على نظرة إلى المدى البعيد، يصاحبها تفاعلٌ متعدد الأوجه مع المجتمع بنطاقه الأوسع من أجل حماية عملية السلام من الضغوط المتنافسة، وبهدف السعي بطريقة استيعابية إلى معالجة جذور الصراع. ويمكن أن يفيد ذلك أيضًا في جعل الأطراف المعنية بترتيبات مشاركة السلطة مساءلين، حيث يمكن أن تكون هذه الترتيبات عرضة للاستغلال من أطراف لا تعمل لصالح الوحدة الوطنية.

◀ ومن الأمور المحورية بالنسبة لاستدامة السلام؛ كيفية معالجة الأسئلة الخاصة بمن يجب أن يشترك في العملية، وكيفية معالجة مظالم المحاربين، والمظالم المجتمعية على نطاق أوسع. إنَّ استبعاد جماعات رئيسية من العملية -وهي خطوة لها دوافع سياسية في الغالب- يمكن أن يَنْجِم عنه التغافل عن مناقشة مسائل مهمة والعودة إلى النزاع. وترتبط النهج الشمولية والاستيعابية بتحقيق استدامة أكبر للسلام، وإنَّ تطلبت في الغالب ضخ استثمارات مالية أكبر، فضلًا عن استثمار الوقت فيها. أما النهج المبتكرة، بما فيها استخدام التقنيات الرقمية كوسائل التواصل الاجتماعي أو تقنيات الذكاء الاصطناعي، فبوسعها أنْ تمكّن حدوث مشاركة مجتمعية في الرصد والتحقق وتعزيز فهم أوسع نطاقًا للتحديات والفرص الكامنة.

◀ تركز استدامة السلام على عملية السلام والاتفاق اللذين يتصلان بالسياقات المحلية. فقد تبين أنْ استغلال النهج المتناغمة مع السياق والثقافة المحليين، والتي تنجح في استدماج القيم اللصيقة بالمكان وأهله، من المرجّح أنْ يثمر قبولًا في أوساط المعنيين، وأنْ يضيف الشرعية على العملية برمتها.

◀ ويقع في صميم القدرة على تنفيذ اتفاقات السلام وتعزيزها تقييم المهارات والمواهب المحلية وتطويرها. وهما هدفان يمكن أن يتحققا عن طريق عقد الشراكات، ولا غنى عنهما في الحيلولة دون الانتكاس إلى النزاع. لذا، فإنَّ من الضروري وجود استثمار مستدام للحيلولة دون انتكاس الأطراف المعنية إلى النزاع.

◀ يتزايد ظهور الدول الصغيرة في مناطق مختلفة حول العالم بوصفها كياناتٍ مساهمة ذات أهمية في مساعي التوسط في عمليات السلام، وميدانًا لالتقاء أطراف العملية. يأتي هذا التحول في وقت تتطلب فيه الأجندة العالمية المزدحمة بالأزمات المعقدة دعمًا أكبر وتفكيرًا مبتكرًا. وتستطيع هذه الدول أنْ تُخرِج من تحت عباءتها قيمًا ووجهات نظر جيوسياسية، وثقافية، وجمهرية من المهارات المختلفة والمتنوعة، وغالبًا ما تحظى بشرعية أكبر مما تحظى بها أطراف فاعلة كبرى في سياقات معينة، ما يجعلها شركاء أساسيين في تعزيز السلام.

توصيات رئيسية

للتوصيات الآتي ذكرها أهمية خاصة بالنسبة للمسؤولين القطريين. وهي تستهدف، بالإضافة إلى هؤلاء، الوسطاء ومستضيفي عمليات السلام ومهندسيها، والدوائر الأوسع نطاقًا لصناع السياسات والممارسين والأكاديميين المعنيين بعمليات الوساطة مع وضع استدامة السلام نُصب الأعين:

◀ يجب أنْ تُصمَّم عمليات التوسط مع إيلاء الاهتمام للاحتياجات السياقية الخاصة، والوعي بأنَّ عمليات التسوية السياسية الدائرة يرتجى نجاحها. ومن ثمَّ، تتولد نظرة على المدى البعيد تقرُّ بالاستثمارات الضخمة التي تتطلبها العملية في كل من الوقت الذي يُنفق فيها والموارد المرصودة لها. ويجب أنْ يتيح النهج السياسي الناجح تأقلم عملية السلام تدريجيًا وبمرونة مع السياقات المتغيرة على المدى البعيد.

◀ تلزم مقارنة الخلافات بوصفها عمليات سياسية. وهو ما يعني عمليًا ضمان وجود آليات راسخة؛ لإدارة الخلافات، تدعمها عمليات أوسع للمشاركة المستدامة مع قطاع عرضي كبير من قطاعات المجتمع وعلى جميع المستويات.

◀ يجب أنْ تُصمَّم العمليات بطريقة استيعابية قدر الإمكان، مع استشراف المتطلبات المستقبلية اللازمة لتحقيق نتائج السلام ودعم إعادة الإعمار. وهو ما يعني -إلى جانب إشراك الصفوة السياسية- إشراك مجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة، لا تنحصر في أطراف النزاع بل تضم أيضًا أصحاب المصلحة في تحقُّق السلام. وتعزيز الاتصال القوي وحملات الإعلام الرامية إلى بناء قبول عام للعملية عنصرٌ أساسي هنا، ويجب تطوير نهجٍ إستراتيجي خاص بتطبيق التقنيات الرقمية من البداية -نه

يستغل الذكاء الاصطناعي، ووسائل التواصل الاجتماعي وغيرها من التقنيات لدعم الرصد الفعال والاستيعابي والتنفيذ على نطاق واسع- ويتنبأ في الوقت نفسه بالمخاطر ذات الصلة. يجب أن تكون الأولوية لدعم البنى التحتية دون المستوى الوطني (البنى التحتية لتحقيق السلام) من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاق في ظل مشاركة مجتمعية ذات نطاق عريض.

◀ يلزم وجود نهج سياسي استيعابي لمواجهة الأسباب الجذرية للنزاع، ما يتطلب تيسير الوسطاء بناءً إجماع بشأن المسائل والعمليات اللازمة لمواجهة تلك الأسباب. ومما لا شك فيه، أنه سيكون من المطلوب إلقاء نظرة على المدى البعيد والالتزام بالعمليات السياسية المرحلية الرامية إلى تسوية المسائل. وقد تكمن بعض الأسباب الجذرية أيضًا خارج حدود الوطن، ما يبرز ضرورة الابتكار وإبرام الشراكات مع الأطراف الفاعلة الخارجية، مع بذل جهود حثيثة لضمان الهيمنة الوطنية على العمليات والنتائج. ومما له أهمية خاصة؛ استيعاب الجماعات المهمشة. ويجب أن توضع العمليات مع (تجنب و/أو التصدي) لاستبعاد أصحاب المصلحة والأطراف الرئيسية.

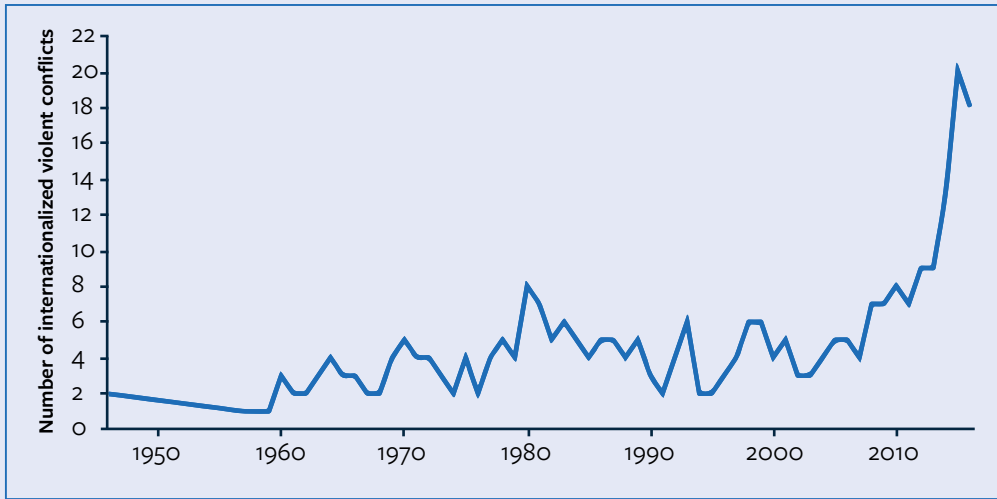
◀ يجب أن تقود قيادة محلية (و/أو إقليمية) الوساطة وتصميم اتفاق السلام وتنفيذه، ويجب أن يتسق ذلك مع الثقافة أو القيم أو العادات المحلية أو البنى السياسية الراسخة في المكان. سידعم هذا النظر إلى العملية بوصفها تتسم بالسرعية والأصالة. وقد يلزم تطوير القدرات أيضًا ورعايتها من أجل دعم هذه الأهداف.

◀ يجب أن تسترشد القرارات -بشأن الاحتياجات إلى تطوير ما على المدى البعيد- والشراكات بتقييم قدرات أهل المكان. ومن أجل تعزيز القدرات المحلية يلزم وجود استثمار مستدام ودعم للتدريبات التي يقدمها خبراء موثوق بهم، ويفضل أن يكونوا محليين أو إقليميين.

1. مقدمة

يشكل تنفيذ اتفاقيات السلام واستدامته مهمتين ضخمتين لطالما واجهتا صعوباتٍ تتمثل في التعقد المتزايد لمشهد النزاعات. وتتسم سياقات النزاع - حسبما عرفها الأمين العام للأمم المتحدة السيد أنطونيو غوتيريش - بتدويل النزاع واتساع رقعته إقليمياً على نحو متزايد (الشكل 1)¹، وزيادة أعداد أطراف النزاع والجماعات غير الدولية، وتصاعد التطرف العنيف وانتهاكات واسعة الانتشار للقانون الدولي وقانون حقوق الإنسان (الأمين العام للأمم المتحدة، 2015). وفي الوقت نفسه، صارت الطبيعة المترابطة للنزاعات العنيفة والتهديدات الأخرى - بما في ذلك الهشاشة والفقر وعدم المساواة وصور لا حصر لها من الأزمات الإنسانية - بارزة أكثر من أي وقت مضى. والمفارقة الكامنة هنا أن هذه الاتجاهات تتطلب استجابات متضافرة في الوقت الذي يشل الاستقطاب الجيوسياسي قدرة المجتمع الدولي على الاستجابة بطريقة فعالة ومنسقة.

الشكل 1: عدد النزاعات العنيفة التي تم تدويلها على مستوى العالم، الفترة الممتدة من 1946 إلى 2016



المصدر: UN-WB, 2018, p. 18. Data derived from Uppsala Conflict Data Program and Peace Research Institution,

Oslo (Allansson, Melander, & Themnér, 2017; Gleditsch et al., 2002).

إن التعقد المتزايد للحروب، وما يعقبها من واقع أن إبرام السلام واستدامته هدفان بعيدان كل البعد عن السهولة، يبين لِم يتسم الوصول إلى الاتفاقيات صعوبة كبيرة ولم يتكرر الارتكاس إلى الحرب. فالنزاعات يطول أمدها وتترايد صعوبة تسويتها بمرور الوقت بسبب التغير الذي يطرأ على المسائل وتتعدها (UN-WB 2018, p.18). وتبرم الأطراف اتفاقيات سلام، لكن معظمها ينتكس إلى الحرب، فيتجدد النزاع في 18% منها في غضون السنة الأولى عقب انتهاء النزاع (UN-WB 2018, 84). ومع أننا شهدنا ابتعاد المسار عن (النصر العسكري) المحتم واقتراباً من التسويات القائمة على التفاوض، إلا أن الارتكاس إلى الحرب سجّل نسبة أعلى في تلك التسويات (Mack 2007). وغالباً ما يحدث هذا الارتكاس حيثما تتيح التسويات القائمة على التفاوض - المشروطة بمشاركة السلطة في الغالب - التمكين لجماعات وأطراف تحمي مصالحها الخاصة في الغالب ولا تخدم المصلحة العامة والوحدة الوطنية.

ويتزايد تعقّد اتفاقيات السلام إذ تسعى إلى معالجة المسائل العديدة ذات الأبعاد المتعددة التي تكمن في العادة وراء النزاعات. لقد ركزت الاتفاقيات في أثناء الحرب الباردة على وقف إطلاق النار، مع وجود طواقم عسكرية أو تقنية تشرف على التحقق من تنفيذ البنود، بينما تتطلب الطبيعة الأكثر شمولية للسلام وبناء الملكية الوطنية أطرافاً فاعلة أكثر واهتماماً أكبر بمجموعة من المسائل ذات الأثر (Abdenur 2018). ويشجع إبرام اتفاقيات جزئية متى ظهرت ضرورة لإتاحة وقت أكبر بغرض جمع الأطراف كافة حول طاولة واحدة (Nilsson, 2008, 482). وهذا يفسر الكم المتزايد للاتفاقيات في النزاع الواحد.²

ويلاحظ أيضاً أن أقل من نصف البنود المتفاوض بشأنها في اتفاقيات السلام قد نُفذت بالكامل³ (Joshi et al. 2015, p.556)، وهو ما يعزوه البعض إلى الاهتمام غير الكافي بخطط التنفيذ وكيف يمكن التعامل مع العقبات (Paladini and Molloy 2019; Boeke 2008). فحتى مع وجود خطط واضحة، قد تطرأ تغييرات كثيرة في سياق ما بعد الحرب. فالاتفاقيات قد تتأثر بسبب العمليات والأحداث السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي قد يتزامن حدوثها، ما يبرز التعقّد في العملية وما حولها.

وبغض النظر عن التحديات، يرتبط تنفيذ اتفاق السلام باستخدام السلام (Molloy and Bell 2019; UN 2012). فقد توصلت الأبحاث إلى أن مستويات تنفيذ اتفاق السلام ترتبط باستمرار السلام، بالنسبة لكل من الموقعين على الاتفاقيات والحكومة والجماعات غير الموقّعة (Joshi and Quinn 2015, p.869). عندما تنفذ اتفاقيات السلام التي تتسم بشمول أكبر، فإنها عادة ما تكون هي الاتفاقيات القائمة على التفاوض والأكثر تأثيراً فيما يتعلق بإنهاء الحروب الأهلية (Karreth et al. 2023). وتبعاً لذلك نرى قدراً أكبر من الابتكار في الترتيبات المؤسسية والتقنيات الجديدة لدعم عمليات رصد الاتفاقيات وتنفيذها (Abdenur 2018).

في عام 2016، أفضت الحاجة المتزايدة لتحقيق فهم أفضل للسلام المستدام والعمل نحو إرسائه (والحيولة دون اندلاع نزاع عنيف) إلى اعتماد قرارين للأمم المتحدة من مجلس الأمن والجمعية العامة يتناولان هذه الأولويات. مثل هذا التركيز ابتعاداً عن نهج السياسات الذي وضعه الأمين العام للأمم المتحدة السابق بان كي مون (2010) الذي كان يركز على «الفترة التي تعقب النزاع». وواقع الأمر أن التركيز على الأمرين كليهما، أي على فترة أعقاب النزاع أو المصافحة في «اليوم التالي» والسلام المستدام، مسألة حيوية. ومن الضروري إيلاء اهتمام متضافر لربط هذا بذاك، على المستويين المفاهيمي والعملي. ومما له صلة بذلك أننا يلزمنا أن نفهم بصورة أفضل كيف يمكن ترجمة النجاحات المتحققة في الوساطة - التي غالباً ما توجّه الاهتمام إلى فترة أعقاب النزاع - إلى سلام مستدام بصورة أفضل. وهذا يعني إيلاء اهتمام معزّز للسياقات والظروف التي تغذي وتشكل الاتفاقيات المعقدة من ناحية، والعمليات والآليات الرامية التي تضمن بصورة أفضل كلا من الاهتمام بالتفاصيل في الاتفاق وفترة أعقاب النزاع من ناحية أخرى، فضلاً عن وجود موارد وقدرات بشرية ومالية ومؤسسية لضمان تنفيذ الاتفاق واستدامته (McCandless 2010).

1.1 الأطراف الفاعلة الناشئة في مشهد الوساطة

من المعلوم أن الأطراف من الغير يمكن أن تضطلع بأدوار مهمة في ترويج إنفاذ اتفاق السلام وتشجيعه وتمكينه (Molloy and Bell 2019, p.1). وعلى الصعيد العملي، هيمنت القوى الكبرى على الوساطة بقيادة الدولة، وهي ظاهرة مستمرة إذ نرى الولايات المتحدة والصين وقوى كبرى أخرى تتنافس على التدخل في النزاعات العالمية الأشد إجحاً، بما فيها اليمن وسورية وجنوب السودان وأوكرانيا. وفي حين أن الانتباه إلى الأدوار المهمة لوسطاء الدبلوماسية الثانية يأسر الاهتمام منذ أربعة عقود - حيث نجحت أطراف فاعلة غير رسمية في دفع عمليات سلام متنوعة إلى الأمام بطرق لم ينجح فيها وسطاء القوى الكبرى - فإن الاهتمام بالأدوار الفريدة التي تضطلع بها الدول الصغيرة والقوى الناشئة أخذ في التنامي. تقرر نظرية العلاقات الدولية بالوساطة التي تضطلع بها الدول الصغيرة (Ingebritsen et al. 2012)، وقد تنامي هذا الإقرار إلى جانب إدراك أن الدول الكبرى تتمتع بالقوة والنفوذ لجلب الأطراف إلى طاولة المفاوضات واستمرارهم في العملية، غير أن الاتفاقيات المدفوعة بقوة هذه الدول ونفوذها غالباً لا تحظى بقبول كاف يتيح لها الاستمرارية (Martin 2007). إن دور «الوساطة بقوة العضلات» الذي تمارسه تلك الدول لا يخلو من تحيزاتها (لمصالحها القومية)، وهو الأمر الذي قد يثبت أنه سلاح ذو حدين (Schultz 2019, p.5). أما الدول الصغيرة حينما تعمل

في دور الوساطة فهي تبدو أقل تهديدًا، إذ تستغل الإقناع الأخلاقي والفكري لا قَرُص الضغوط عبر بوابة السياسة أو التهديدات الأمنية (Eriksson 2015, p.3) وعلى هذا النحو تمارس النفوذ الاستراتيجي، لا تملكه. والدول الصغيرة أيضًا مثقلةً بالقيود المحلية بدرجة أقل مقارنة بالدول الكبرى؛ لذا بوسعها أن تتحرك بمرونة أكبر (Boussetta 1987, p.139-142). وقد تفضي النهج التي تتبعها بدرجة أكبر إلى صياغة اتفاقيات دائمة مملوكة وطنيًا. وفي حين اضطلعت دول صغيرة تاريخيًا، مثل النرويج وسويسرا، بأدوار حاسمة، فإن مجموعة من الأطراف الفاعلة من الدول تتسم بتنوع أكبر من الناحية الجيوسياسية تقدم نفسها بوصفها وسطاء، مثل الجابون ونيجيريا وكوبا وماليزيا والمملكة العربية السعودية (Barakat 2014, p.4, Boutelles et al. 2020, p.5).

ودولة قطر من الدول الصغيرة الأكثر نشاطًا في مجال الوساطة؛ إذ تتمتع بسمعة متنامية بوصفها دولة حاضنة للحوار ومفاوضات السلام يُعتمد عليها ويوثق بها، وصاحبة خبرة الآن في لبنان وفلسطين واليمن والسودان (دارفور) وجيبوتي وإريتريا والمغرب وموريتانيا، بالإضافة إلى خبرتها مؤخرًا في أفغانستان وتشاد. فقد ألقى المراقبون الضوء على مواطن القوة الخاصة في الوساطة التي تتمتع بها قطر، لا سيما في علاقاتها الطيبة بأطراف النزاع الرئيسية (أو قدرتها على نسج هذه العلاقات معها)، ما يمكن تلك الأطراف من إرساء الأسس اللازمة لعمليات تتسم بالشمول، بالإضافة إلى تقديم دولة قطر تمويلًا سخياً لدعم تنفيذ اتفاقيات السلام. وهذا يُبرز اتجاهًا متناميًا، منذ منتصف تسعينيات القرن العشرين عبر بعض الدول الخليجية، لرعاية التدخلات الإنسانية بصورة ملحوظة في أثناء النزاع وما بعد النزاع (انظر الإطار 7) (Barakat and Zyck 2010, p.1).

ومع أن الاهتمام المتنامي بالوساطة هو اتجاه يحظى بالترحيب، إلا أن تحقيق تنفيذ اتفاق سلام دائم واستدامة السلام ما يزالان يواجهان تحديات عويصة.

2.1 غرض الورقة البحثية ومنهجيتها وتخطيطها

تهدف هذه الورقة البيضاء إلى تقديم نظرة متعمقة وأخرى استشرافية لصناع السياسات المعنيين بجهود الوساطة والداعمين لها - لا سيما القطريين منهم - بشأن فهم الممارسة الخاصة بتنفيذ اتفاقيات السلام، مع وضع السلام المستدام نصب أعينهم. وعلى هذا النحو تنطوي هذه الورقة على نتائج مهمة بالنسبة لتصميم مثل هذه الجهود. أما منهجيتها فهذه «الدراسة الاستطلاعية» تتألف من بحث وتحليل ناقد، وتبني على عقود من الخبرات العملية التي راكمها المؤلفان. وتلقي الورقة الضوء على دراسات حالة مصغرة بغية الإيضاح. ويبرز مع الاهتمام المتصاعد بأهمية استدامة السلام وكيف يمكن تحقيقها قدرٌ كبيرٌ من الكتابات التي تسعى هذه الورقة إلى الاستفادة منها.

وتفحص الورقة أولاً العوامل الكامنة وراء انهيار اتفاقيات السلام، فتركز على الدروس المستفادة من الجهود السابقة. ومن ثم تمعن الورقة النظر في آليات التنفيذ ومساحات المسائل المتداخلة الأوسع نطاقاً حيث تتطور ممارسات واعدة لمعالجة المشهد المتحول لتنفيذ اتفاقيات السلام واستدامتها وما يحدث في أعقابها.

2. لم تنهار اتفاقيات السلام؟

قد تنشأ معوقات كبيرة فتعترض تنفيذَ اتفاق السلام، وهو واقع غالبًا ما تغافلت عنه النصوص المعنية باتفاقيات السلام (Bekoe 2008, p.1). وتبرزُ أمام الوطاء ثلاث مساحات للمعوقات التي تعترض تنفيذَ الاتفاق، هي: (1) جوانب التصميم، (2) القيود على القدرات، (3) القيود السياسية.⁴ هذه المساحات المتشابهة تتصل بتيسير وتصميم اتفاقيات السلام، والقدرة على تنفيذها، والإرادة السياسية لتنفيذها. نتناول في هذه الورقة كل مساحة من هذه المساحات بالتحليل المفصّل في الأقسام الثانوية الآتية.

1.2 مشاكل التصميم

يمكن أن ينجم عن العملية المعيبة وتصميم الاتفاق تلاشي الثقة والمساءلة وتقويض الدعم الذي تحظى به الاتفاقيات وتنفيذها. ويُعدُّ تصميمُ آليات تنفيذٍ قويةٍ (أي الرصد، والتحقق، وتسوية النزاع بالأخص) أساسًا لا غنى عنه (انظر القسم 3 - 1)، له من الأهمية ما لشروط الاتفاق ذاتها (Molloy and Bell 2019, p.3). ويلزم إمعان التفكير في العوائق التي قد تنشأ وكيف يمكن التصدي لها. ويمكن أن تتضمن مشاكل التصميم ما يأتي: الصياغة المعيبة لآليات التنفيذ، التهيئة المعيبة للاتفاق بما لا يتناسب مع السياق، والشمول المنقوص في العملية.

قد تفتقر اتفاقيات السلام إلى الوضوح وقد يكون لها وضع قانوني غامض، خاصة فيما يتعلق بمسائل التنفيذ، وهو ما يسفر عن انهيارها، وذلك على نحو ما يتضح في الوساطة في اتفاق دارفور عام 2006، إذ نجّم عن الضغوط الأميركية على وسطاء الاتحاد الأفريقي إعداد اتفاق غير مكتمل الأركان أسفّر عن انقسام الجماعات المتمردة وتأجيج النزاع (Martin 2007, p.37). وقد يكون في الاتفاق درجة من الغموض، متعمّدة ومتوقعة، نظرًا للطبيعة المعقدة لهذه العمليات ولضرورة التوصل إلى وقف إطلاق النار أولاً وقبل كل شيء، وبسبب التسويات التي من المرجح أن تكون قد سبقت مصافحة الأطراف. وفي الوقت نفسه، كلما كان اتفاق السلام مكتملاً، صار تنفيذه أسهل؛ إذ يقل عدد النقاط التي يُتفاوض بشأنها في أثناء التنفيذ (UN S/2009/189, 13). إن التحديد الجلي في الاتفاقيات يثمر اتفاقيات متينة. وعلى وجه الخصوص، لا بد من أن تكون كلفة الانتكاس إلى النزاع واضحة وضوح الشمس، بما يكفل بيان أنها تُفوقُ حوافرَ لجوء الطرفين للعنف (Fortna, 2004). وفي الوقت نفسه، عندما يطول أمد النزاعات⁵ (كما في حالة النزاع الفلسطيني الإسرائيلي)، يمكن أن تتغير السياقات وتتغير معها مواقف الأطراف، ويمكن أن تشكل المسائل الجديدة الناشئة تحديًا لكل من الأساليب والنتائج في تصميم اتفاق السلام.

ويمكن أيضًا أن ينجم عن التفكير والإدماج المنقوصين بشأن السياق في الاتفاقيات تحدياتٍ بالنسبة لتنفيذ الاتفاقيات واستمراريتها (Molloy and Bell, 2019). وبخلاف ما يتمثل غالبًا في القوائم المرجعية، ثمة ضرورة لفهم كيف يؤثر تسلسل المسائل المختلفة على التنفيذ وكيف يؤثر ذلك على نقاط الضعف لدى الأطراف المعنية تأثيرًا متفاوتًا (Bekoe 2008, p.144). إن السياق فيما يتعلق بالنود الجوهرية في التسوية وشرعية الأطراف يمكن أن يؤثر أيضًا على فاعلية تسلسل الاختيارات. ومن الأمثلة على ذلك، أن عملية ما تشمل أطرافًا تحظى بدعم شعبي قوي سوف تتسامح بصورة أفضل مع تعهدات مثل إرساء الديمقراطية السياسية في مرحلة تالية لوقف إطلاق النار، بينما يشير الدعم الشعبي الضعيف للأطراف (وسيطرة الغموض بشأن المستقبل السياسي) إلى أنه من الأفضل مباشرة التنفيذ في سياق يسبق وقف إطلاق النار وتسريح الجنود (Arnault 2006, p.22).

الإطار 1: تحديات تواجه تصميم اتفاق السلام - اليمن

*مستمد من Barakat (2014) و ICG (2009)

بدأت قطر جهود الوساطة في عام 2007، في أثناء المرحلة الرابعة من القتال بين الحكومة اليمنية والمتمردين الحوثيين. ومع أن جهود الوساطة التي بذلتها ساعدت في الخروج بمجموعة من المبادئ واتفاق وقف إطلاق النار الذي أعقبه اتفاق أكثر اكتمالاً في عام 2008، إلا أن مشاكل عديدة في التصميم شكلت تحدياً أمام بقائه. مما أدى إلى استئناف القتال في العام 2010.

وكانت الصياغة غير الفعالة لآليات المتابعة الخاصة برصد التنفيذ أحد الشواغل الرئيسية، في ظل الافتقار إلى قنوات راسخة للتوسط في النزاعات الناشئة ضمن العملية، سبباً رئيسياً لانتهاء اتفاق السلام. إذ لم يتضمن اتفاق السلام ولا إعلان المبادئ آليات واضحة لتحديد التقدم المحرز أو حل الخلافات. ولم يقيّم التقدم الضعيف ولم يُتَعامَل معه، ونَجَمَ عن عدم القدرة على حل الخلافات إلى انهيار الاتفاق في نهاية الأمر.

كما سُلط الضوء بقدر من القلق على الاعتبارات السياقية. وعلى الأخص، لم تُدمج الممارسات العرفية اليمنية، أو الوساطة، وكان من الممكن أن تكفل هذه الممارسات امتثال الأطراف على نحو أفضل عن طريق قدرتها على تعزيز «الإلزام الأخلاقي» على الأطراف المتحاربة. علاوة على ذلك، طالب «اتفاق الدوحة» بنزع السلاح من جانب واحد فقط (الحوثيين)، وهو ما لا يتفق مع عادات الوساطة القبلية والمنطق التصالحي - بما في ذلك الوساطة بين الأكفاء - التي يقوم عليها (Salmoni et al. 2010, p.15-16, 22).

وقد يعجل الشمول المنقوص أو غير الفعال أيضاً بتنفيذ الاتفاق تنفيذاً هزلياً وبغياب الحلول الدائمة. في المرحلة الأولى غالباً ما تمتد جذور اندلاع الحرب الأهلية في تربة الإقصاء بعيداً عن السلطة والاستبعاد من استغلال الموارد (Gurr, 1993; Stewart, 2008; UN & WB, 2018). إذ يسفر استبعاد الأطراف الفاعلة المسلحة من عمليات السلام عن عوائق بالنسبة للتنفيذ ويمكن أن يكون سبباً للانتكاس إلى حالة الحرب (Call, 2012). والمثال الواضح على ذلك استبعاد طالبان من محادثات بون 2001. لقد تامت دراسة التسويات السياسية في العقود الأخيرة، حيث تبرز التسويات الحصرية «قواعد اللعبة» الكامنة بين النخب السياسية (Di John and Putzel, 2009)، وغالباً ما تنطوي على ترتيبات غير رسمية تقوّض التقدم في الاتفاقيات الرسمية وتستمر في إدامة علاقات القوة غير المتكافئة. تُظهر دراسة زاهر وماكندليس (Zahar and McCandless's, 2020) بشأن الشمول في الجهود الرامية إلى صنع السلام وتعزيزه التحديات التي يمكن أن تنشأ بسبب الشمول الهزيل للنخب والأطراف الفاعلة المجتمعية المعنية. ففي جنوب السودان واليمن، حيث استُبعدت نخب مهمة، اندلع العنف مجدداً في البلدين. وفي البوسنة والهرسك وجنوب السودان وأفغانستان (اتفاق الدوحة بين طالبان والولايات المتحدة) حيث شعر المجتمع بنطاقه الأوسع أنه مستبعد من العملية، لم ينجح المواطنون في تنمية حس الانتماء القومي والروابط بالدولة. وغالباً ما تُظهر مقاومة كبيرة، لا سيما من النخب السياسية والعسكرية وغيرها، تجاه الشمول - ممن قد يتحكمون في اختيار الأطراف الفاعلة أو يتجاهلون آراء أطراف أخرى أو يستميلون أطرافاً فاعلة أو ينزعون عنها الشرعية، بل ويستخدمون القمع والعنف ضدها (Bramble and Paffenholtz, 2020, p.vi).

ومن التحديات الرئيسية الأخرى أن الشمول بوصفه عملية (مشاركة) - لا سيما عندما يكون مجرد «سد خانات معينة» - لا يضمن نتائج سياسية واقتصادية تتسم بالشمول (McCandless, 2020)، ما يناقض تاريخاً طويلاً من الفكر والممارسة الليبرالية يركز على افتراض أن الديمقراطية ستدفع إلى الأمام التنمية التي تتسم بالشمول. ويواجه تحقيق الشمول الفعال أيضاً عوائق كبيرة مثل: من يُدمج ومتى وفي أي عمليات يُدمج، لا سيما بالنسبة للوسطاء الخارجيين ذوي المعرفة الأقل بالسياق (UN 2012, p.14).

شواغل جوهرية

وأخيراً، قد يعرقل عددٌ من المشاكل - أسماها جان أرنو (Jean Arnault, 2006) «شواغل جوهرية (vital concerns)» لدى الأطراف المعنية بشأن الأمن المادي والقضائي والسياسي والاجتماعي الاقتصادي - تنفيذَ عملية السلام إذا لم تُجابه كما ينبغي في تصميم المفاوضات. وتشمل هذه المشاكل، التي هي أيضاً ذات طابع سياسي عميق، ما يأتي: الأمن المادي للأطراف، واحتياجهم إلى الحماية من الملاحقة القضائية بسبب أفعال تتعلق بالنزاع، والجدوى السياسية والمالية للأطراف، والرفاه الاجتماعي والاقتصادي للقيادة والمقاتلين، وما إذا كانت تطلعاتهم ومصالحهم الجوهرية قد أخذت في الاعتبار بشكل مناسب.

ومع أن بعض المشاكل، مثل التأخير أو التنفيذ غير الكامل لبنود محددة، قد يُتغاضى عنها، إلا أن هذه الشواغل الجوهرية قد تؤدي إلى قيام الأطراف بإلغاء التزاماتها بوقف إطلاق النار. ويوصي أرنو بأن يتم التعامل معها في اتفاقية السلام نفسها، ووضعها في إطار للتنفيذ السريع حيثما أمكن ذلك، لا سيما فيما يتعلق بالأمن المادي للأطراف. وتشير الأبحاث إلى أنه في حين أن اتفاقيات وقف إطلاق النار عادة ما تُنفذ بمعدل أعلى من معظم البنود الأخرى، فإن البنود المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والبنود المتعلقة بالأمن لها بروز واضح في الاتفاقيات، ومع ذلك فهي من بين أكثر البنود ضعيفة التنفيذ (Joshi et al., 2015, p.556). ومع أن العفو وإطلاق سراح السجناء هما من بين البنود الأكثر بروزاً والأعلى تنفيذاً (العفو بنسبة 70% وإطلاق سراح السجناء بنسبة 75%)، فإنهما يمثلان معضلتين عويصتين للوسطاء والأطراف من حيث إعطاء الأولوية للعدالة في مقابل السلام، الأمر الذي قد يؤدي إلى تهميش أطراف فاعلة أخرى وعرقلة الأهداف التحويلية الأخرى.

وتنشأ تحديات خاصة عندما يُطلب من المقاتلين من أحد الجانبين نزع سلاحهم وتسريحهم، ويمكن أن يؤدي الخوف من الملاحقة القضائية وانعدام الثقة في ضمانات الحماية إلى دفع هذه الأطراف الفاعلة إلى أن تصبح عناصر إفساد. إن ضمان الرفاه الاجتماعي والاقتصادي بما يتجاوز الاحتياجات المباشرة للمقاتلين والقيادة، ومعالجة المسائل الجوهرية ذات الاهتمام يستغرق وقتاً، ومن المرجح أن يحدث بعد فترة طويلة من خفض قدرة المتمردین على شن حرب. إذ إن دعم إعادة إدماجهم سياسياً باعتبارهم أصحاب مصلحة في العمليات السياسية أو ببساطة بوصفهم مواطنين مشاركين يعد أمراً حيويًا أيضاً في تحولهم من الحرب إلى الحياة المدنية. تواجه هذه العمليات ديناميات وحساسيات متنوعة في سياقات مختلفة ويلزم تصميمها وفقاً لذلك (Piedmont, 2020).

ومع أن هذه «الشواغل الجوهرية» تحظى بأهمية حاسمة في سياقات عديدة، إلا أن الطبيعة المتغيرة للحرب - لا سيما ازدياد عدد الأطراف الفاعلة المسلحة من غير الدول، التي لها ولاءات ودوافع ومستويات مختلفة من احترام المعايير الدولية والأنظمة القائمة على القواعد - تضيف تعقيداً كبيراً على السياق. ويظهر عدد من هذه الشواغل الجوهرية في الشواغل المتعلقة بالقدرة والشواغل السياسية، التي سنناقشها فيما يأتي.

2.2 القيود على القدرات

يمكن أن تواجه القدرات تحديات على مراحل ومستويات مختلفة - في تصميم اتفاقيات السلام، وفيما يتعلق بالأشخاص والمؤسسات اللازمة لتيسير تنفيذ الاتفاق - عبر مختلف القطاعات. فقد أظهرت الأبحاث الأكاديمية وجود صلة بين القدرات المنخفضة للدولة وإخفاقها في تنفيذ اتفاق السلام (Doyle and Sambanis, 2000). وبعيداً عن الآثار السلبية الواضحة على تنفيذ الاتفاق، قد يكون لضعف القدرات البشرية والمؤسسية آثار أخرى غير مباشرة؛ فقد يُفسر عدم القدرة على التصرف بفاعلية على أنه غياب الإرادة السياسية (Arnault, 2006, p.4)، أو أنه نية للتلاعب بالعملية، مما يضر بالتصورات العامة للأداء.

تؤكد الكثير من الكتابات المعنية بالحرب الأهلية الروابط بين قدرات الدولة وتعزيز السلام (De Rouen et al., 2010, p.333)، إذ تشترك تلك الكتابات مع كثير من الكتابات الأكاديمية والسياسية بشأن هشاشة الدولة باعتبارها عائقاً أمام السلام. يمكن

فهم قدرات الدولة في سياقات بناء السلام على أنها قدرات الدولة على ممارسة السلطة وتحقيق أهدافها في المجالات السياسية والاقتصادية والأمنية، بما في ذلك عندما تظهر أطراف فاعلة أخرى داخلية مقاومة للدولة.⁶ قد تختلف قدرات الدولة عبر المجالات والقطاعات، بما قد يصل إلى قدرة عالية على تنفيذ بعض مجالات بنود الاتفاق (أي البنود السياسية) وقدرة منخفضة على تنفيذ البنود في مجالات أخرى (أي البنود الاقتصادية) (Aspinall, 2008). وقد يواجه التنفيذ تحديات في غياب المعايير المطبقة والأطر التنظيمية الواضحة. إن الوسائل الأمنية، والسيادة السياسية الفاعلة لحكم القانون، وهياكل تقديم الخدمات، وأطر حقوق الإنسان، والقدرة على الوصول إلى الموارد اللازمة للتنمية تُبرز جميعها الأبعاد اللازمة لقدرات الدولة على تنفيذ الاتفاقيات. ومن دون هذه الأبعاد قد يؤدي اشتعال الصراع إلى القضاء على جهود السلام.

تواجه الدول التي لها قدرة منخفضة أحياناً عصبية في تنفيذها اتفاقيات السلام، ويلزمها الحصول على دعم من طرف آخر في هذا المضمار (De Rouen et al. 2010, p.336). فقد توصل دي روين وآخرون (De Rouen et al. 2010) إلى أن مستويات قدرة الدولة هي مؤشر قوي على نجاح التنفيذ وعلى الحاجة إلى تدخل وسيطٍ من الغير. بينما وجد باحثون آخرون أن الدول ذات المستويات المنخفضة في التنمية الاقتصادية لها مستويات احتمال منخفضة في تنفيذ الاتفاقيات (Hoddie & Hartzell, 2003, p.316-8). وهذا أمر منطقي كون الموارد عنصر مهم بشكل عام من أجل تنفيذ بنود الاتفاق والإصلاحات والسياسات المؤسسية ذات الصلة (Karreth et al., 2023, p.497).

يمكن أن تنخرط أطراف أخرى بأدوار مهمة متى كانت الثقة بين أطراف النزاع متدنية ولدى الأطراف مشاكل بشأن الالتزام، لا سيما بتقديمها موارد مالية وغيرها بهدف تقوية جوانب العجز في القدرات التي تمثل عوائق أمام التنفيذ. لكن ليس الأمر على منوال واحد، فعلى نحو ما توضح حالتا بوروندي والصومال (انظر الإطار 2) يمكن أن تحبط القدرات المنخفضة جداً للدولة الجهود المبذولة تمامًا.

الإطار 2: قدرات الدولة والأطراف من الغير، وتنفيذ اتفاق السلام

* مستمد من (Rouen et al. 2010)

في بوروندي والصومال، على الرغم من الدعم القوي الذي قدمته الأطراف الأخرى، كان انخفاض قدرات الدولة سبباً في انهيار اتفاق السلام. ارتكس البلدان إلى الحرب مجدداً، أدى غياب الحكومة على المستوى الوطني والبيئة الفوضوية في الصومال إلى تقويض بناء الثقة والتعاون. وهكذا نَجَمَ عن افتقار الدولة إلى القدرات على التنفيذ (1993، 1994، 1997) إخفاق اتفاقيات السلام. أما في بوروندي، فقد أدى انخفاض قدرات الدولة إلى تقويض قدرتها على قمع التمرد وتنفيذ سياسات الدولة، بينما تُعزى إساءة استخدام السلطة والفساد وغياب المؤسسات الديمقراطية والتخلف والفقر إلى فشل الاتفاقيات المتعددة بين عامي 1996 و2006.

وأما في مالي، فقد أمكن بفضل تدخل الأطراف الأخرى استكمال القدرات المتوسطة الموجودة لدى الدولة لدعم تنفيذ اتفاقي 1991 و1992. ودعمت الأمم المتحدة برنامج نزع السلاح، في حين ساهمت المساعدات المالية المقدمة من فرنسا والولايات المتحدة والأمم المتحدة وجيران مالي في تيسير إدماج المتمردين في الجيش وإقامة إصلاحات سياسية أوسع نطاقاً بين الدولة والمجتمع، والنهوض بجهود التنفيذ على نطاق أوسع.

3.2 القيود السياسية

تبدأ العوائق أو القيود السياسية في عرقلة تنفيذ اتفاق السلام مع الإرادة السياسية التي ناقشتها الكتابات المعنية بوصفها مشكلة تخص الالتزام، وهذا سبب رئيسي لحدوث إخفاق في اتفاق السلام (Karreth, 2023; Fearon, 2004; Walter, 1997). قد تقع مشاكل الالتزام حيثما يقاوم التغيير أصحاب المصلحة الذين تتحكم فيهم عقلية «الوضع الراهن»، الذين يعملون في مجال السياسات أو النخب الاجتماعية الاقتصادية التي تقود مؤسسات قوية، أو حيثما يرى المتمردون أن تسريح المسلحين قد يؤثر بالسلب على مساومتهم على النفوذ (Karreth et al. 2023; Schernbeck & Vimalarajah 2017). ويمكن أيضا أن تؤدي الأولويات المتغيرة أو أهداف السياسات لدى القابضون على السلطة إلى مشاكل في الالتزام. وفي الحالات المتطرفة فإن عناصر الإفساد - التي عرفها ستيدمان (Stedman 1997, p.5) بأنهم «القادة والأطراف الذين يظنون أن السلام المنبثق من المفاوضات يهدد سلطتهم ورؤيتهم للعالم ومصالحهم فيستخدمون العنف لتقويض المحاولات الرامية إلى تحقيق السلام» - تشكل عائقًا سياسيًا رئيسيًا أمام بناء الالتزام والحفاظ عليه. وفي بيئات النزاع المعاصرة المعقدة التي صارت اعتيادية بصورة متزايدة، فإن الحوافز الاقتصادية الناشئة عن اقتصادات الحرب - المزدهرة في الغالب في بيئات فيها حكم القانون منقوص - يمكن أن تشكل تحديًا أمام الالتزام.

وعلى مستوى أساسي، يواجه بناء الإرادة السياسية والحفاظ عليها والقبول العام على نطاق أوسع تحديًا بسبب طبيعة المساومات التي تفرضها عملية صنع السلام، لا سيما متى كان من المرجح أن يمثل جزء من الرأي العام طرفي النقيض في المواقف. وبالإضافة إلى ذلك، قد يؤدي توطيد السلام إلى تقليل نفوذ الأطراف المسلحة على أتباعها والمجتمع بنطاقه الأوسع. وعلى نحو ما لاحظ أرنو (Arnault 2006, p.4)، فإن الثنائية القطبية تتضاءل بعد الحرب، بينما تزداد التعددية القطبية. إضافة إلى ذلك، فإن التحالفات التي تشكلت لدعم عملية السلام قد تتفكك في ظل السلام، ما يمهد الطريق للتنافسات الشخصية والمؤسسية، لتعود إلى الظهور بعد القمع وقت الحرب. ويمكن أن تتحدى هذه الاتجاهات عملية بناء التأييد السياسي والشعبي للاتفاق وتنفيذه.

وترتبط بمشاكل الالتزام شواغل بشأن عدم معالجة المسائل الجوهرية وتطلعات الأطراف المعنية بصورة كافية. يمكن أن تتصل هذه المشاكل بمسائل «الشواغل الجوهرية» التي تُدرج على جدول الأعمال في المقام الأول (انظر 2 - 1)، أو في عملية التفاوض حيث لا تحظى رؤية متفق عليها بشأن هذه المسائل بإجماع - أو تؤدي إلى تنازلات متعارضة يصعب معالجتها كلما مضى الوقت (الإطار 3). وهي تظهر أيضًا في المناقشات بشأن الأسباب الجذرية، وما إذا كان يتم التعامل مع مظالم الأطراف المعنية والمظالم المجتمعية على نطاق أوسع بصورة كافية وفعالة مع مرور الوقت (انظر 3 - 4).

الإطار 3: تنازلات متعارضة في اتفاقيات السلام، جنوب أفريقيا

* مستمد من (Ndinga-Kanga et al. (2020) and McCandless et al. (2018)

كان يُنظر، على نطاق واسع، إلى تحول جنوب أفريقيا من نظام الفصل العنصري بأنها عملية تسوية سياسية تقدمية وتتسم بالشمول. ومع ذلك، فهي عملية يعتبرها العديد من مواطني جنوب إفريقيا عملية انتقالية منقوصة، حيث ما تزال المظالم التي تحرك النزاع بعيدة عن المعالجة الكافية. ويرى البعض أن التنازلات المتعارضة التي قدمت في هذه العملية أجببت النوايا الرامية إلى معالجة الموروثات الهيكلية للفصل العنصري. ومن الجدير بالذكر أن البنود التي وضعت ضمن عملية التسوية السياسية لحماية حقوق الملكية الفردية والشركات المملوكة للبيض تعارضت مع الجهود المبذولة لتحقيق المزيد من الأهداف التحويلية - أي إعادة توزيع الأراضي والحقوق الاجتماعية والاقتصادية في الخدمات الاجتماعية، على نحو ما أكد دستور عام 1996. ولم تنجح سياسات التنمية في حقبة ما بعد الفصل العنصري في تمكين إعادة الهيكلة الأساسية اللازمة للنظام الاقتصادي الذي تبناه الفصل العنصري.

يُنظر على نطاق واسع إلى تقاسم السلطة باعتباره وسيلة لمعالجة مشاكل الالتزام (UNSG, 2012; UNDP, 2006; Arnault, 2009)، رغم النتائج المتضاربة بشأن الحفاظ على السلام التي تسجلها الدراسات القائمة على الدليل (De Rouen, 2010). ومع أن المؤيدين يشيرون إلى أن صياغة نهج يتناسب مع الخصائص الفريدة للموقف أمرٌ بالغ الأهمية، إلا أن الشكوك والمخاوف تحيط باعتماد هذه الترتيبات على نطاق واسع باعتبارها تريباً عالمياً للأزمات السياسية. ومع أن ترتيبات تقاسم السلطة قد تكون مفيدة كإجراء على المدى القريب لاستعادة الاستقرار السياسي، إلا أنها قد تكافئ الأطراف السياسية الفاعلة التي تستخدم وسائل غير دستورية وغير ديمقراطية لتحقيق أهدافها السياسية ولا تضع مصالح المجتمع في اعتبارها (Sriram & Aning, 2010; Zahar, 2009)، وقد لا تتمتع بخبرة في الحكم. قد تواجه مثل هذه الترتيبات تحديات خاصة في الدول الهشة والمتضررة من جراء النزاعات، حيث يمكن أن تهيمن المظالم والحوافز الضارة (Saideman & Zahar, 2009).

وتنشأ العوائق السياسية أيضاً مع اشتراك الأطراف الفاعلة الدولية. فكلما اتسم الموقف بالتعقد، زاد ترجيح الاحتياج لمزيد من الإسهامات الدولية، فيما يخص القوات والأموال والانخراط السياسي والمساعدات المستدامة (Doyle & Sambanis, 2006). أما المثير للقلق بشكل أكبر فهو التدخل السياسي الذي يصاحب تدخل الدول المجاورة أو البعيدة في الحروب الأهلية. وقد نبّه تقرير «سبل تحقيق السلام (UN-World Bank Pathways for Peace)» الصادر عن الأمم المتحدة والبنك الدولي (2018) إلى الاتجاه المتزايد لتدويل النزاعات (الشكل 1، المقدمة)، مشيراً إلى ظاهرة قيام دول خارجية بتمويل الحرب أو إرسال دعم عسكري للتدخل نيابة عن أطراف النزاع المحلية. ومع أن الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي بدأتا الحروب بالوكالة في حقبة الحرب الباردة، إلا أن القوى الناشئة تتدخل اليوم في الحروب لتحقيق مصالح استراتيجية أو إقليمية (UN-WB 2018, p.18). لقد ثبت أن التدخل (العسكري) المباشر من دول خارجية يؤدي إلى إطالة أمد النزاع العنيف، ما ينجم عنه تعقّد عمليات السلام (WB-UN 2018, p.17). وعلى نحو ما يتضح من التدخل الروسي في أوكرانيا يمكن أن يكون للتدخل آثار جيوسياسية هائلة على السلام والأمن بشكل كبير.

وإقراراً بالإجماع السياسي القوي على أنه لا وجود لصيغ تضمن تجنّب الإخفاق في تنفيذ اتفاقيات السلام والحفاظ عليها، فالمجموعة الآتية من الدروس والممارسات الواعدة تستجيب لتحديات التصميم والقدرات والتحديات السياسية المشار إليها أعلاه وتبرز طبيعتها المتشابهة.

3. دروس وممارسات واعدة

تشير الكتابات المعنية بالوساطة بوجه عام إلى أهمية آليات التنفيذ المصاغة ببصيرة نافذة بغرض قيادة التفكير والممارسة بشأن اتفاقات السلام وتنفيذها. تشتبك هذه المناقشة مع هذه الكتابات، بينما تستكشف مجموعة أوسع من المسائل المواضيعية والمبادئ والأدوات والموارد المرتبطة بها التي تضع بيئة الوساطة في سياقها وتبهرها. وتبرز مجالات المسائل المواضيعية التي سُلط الضوء عليها هنا المسارات الرئيسية لإعادة التفكير وتطوير منطق التنفيذ الجديد ونُهج التغيير ونظرياته التي تستجيب للسياقات المعاصرة والتصميم والقدرات والتحديات السياسية التي تنشأ عادة في تنفيذ اتفاقيات السلام.

1.3 آليات التنفيذ ضرورية لكنها غير كافية

إن الانتباه لدور آليات التنفيذ ينظر إليه على نطاق واسع على أنه محوري بالنسبة لتعزيز اتفاق السلام وتنفيذه. ومع ذلك، تكمن التحديات الرئيسية في ضمان أن تكون هذه الآليات مناسبة لخصوصيات سياقات معينة (Molloy and Bell, 2019, p.1, 6)، وأنها تتمكن من بناء شرعية الاتفاق واستدامته في بيئات متزايدة التعقيد. وعلى نحو ما ناقشتُ كتبٌ عديدة، يمكن أن تركز آليات التنفيذ على إتاحة طرائق التنفيذ، ورصد تنفيذ الاتفاق والتحقق منه، ووضع شروط لتسوية الخلافات، وإضفاء الشرعية على الاتفاقيات، وبناء تأييد سياسي للاتفاقيات (انظر الإطار 4). إن قدرة الاتفاقيات على تحقيق الأثر المقصود، على نحو ما تحتاج هذه الورقة، تستلزم الاهتمام بمجموعة واسعة من المعضلات (نناقشها أدناه) والمسائل المواضيعية الشاملة (ونناقشها في الأقسام التالية).

الإطار 4: آليات تنفيذ اتفاق السلام: الوظائف وأمثلة على الحالات

* أعدّه المؤلفان، استناداً إلى الإطار والحالات المذكورة في (Molloy and Bell 2019)، حيث يمكن الاطلاع على المزيد من الحالات.

<p>◀ حالة موزمبيق: أنشأ الاتفاق العام لموزمبيق (1992) لجنةً كلفت بتحديد الجداول الزمنية لتنفيذ أنشطته (المادة 5).</p>	<p>إتاحة طرائق التنفيذ، أي بشأن تفسير الاتفاق، وتحديد الجداول الزمنية للتنفيذ، وجمع الموارد وتوزيعها، وتنسيق عمليات التنفيذ ولجان التنفيذ.</p>
<p>◀ حالة السودان وجنوب السودان (النفط): أنشأ الاتفاق بين السودان وجنوب السودان بشأن النفط والمسائل الاقتصادية ذات الصلة (2012) "لجنة رصد النفط" للإشراف على تنفيذ الاتفاق وتسوية النزاعات، وتقديم تقارير منتظمة إلى الأطراف، بما في ذلك التوصيات الممكنة التي تهدف إلى تحسين التعاون في هذا القطاع، بما في ذلك من خلال إبرام اتفاقيات جديدة (المادة 10).</p>	<p>رصد تنفيذ الاتفاقيات (أو جوانب منها) من خلال عمليات جمع المعلومات. ويمكن أن يحدث ذلك عن بعد أو تقوم به أطراف فاعلة محلية، أي أطراف الاتفاق، وفريق مراقبين متخصص، والمجتمع المدني، وتقارير المواطنين. ويمكن أن يكون للرصد التكنولوجي دور أيضاً. ومن الضروري البدء مبكراً في عملية الرصد والتأكد من إدراج منهجية واضحة في الاتفاق.</p>
<p>◀ حالة غواتيمالا: ينص الاتفاق المعني بهوية الشعوب الأصلية وحقوقها (1995) على أن الأمين العام للأمم المتحدة سيتولى التحقق من امتثال الأطراف شروط الاتفاق (الملحق 2، المادة 8).</p>	<p>التحقق من الامتثال حيث تستخدم المعلومات التي جمعت من خلال الرصد لتقييم امتثال الأطراف ببند الاتفاق (بكامله أو فيما يتعلق بمكونات محددة منه). يمكن أن يكون التحقق وسيلة لتحديد الانتهاكات وردعها، أي من خلال التهديد بفضح انتهاكات الأطراف أو فرض عقوبات عليها، ويمكن أن تدعم هكذا إجراءات الأطراف الفاعلة في التغلب على عدم تناسق المعلومات ومشاكل الالتزام.</p>
<p>◀ قضية ليبيريا: اتفاق السلام الشامل بين حكومة ليبيريا وجبهة الليبيريين المتحدين من أجل المصالحة والديمقراطية، وحركة الديمقراطية في ليبيريا والأحزاب السياسية (اتفاق أكر) (2003) ينص على أن النزاعات (المتعلقة بتطبيق أو تفسير البنود) تسوى عن طريق الوساطة التي تنظمها المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بالتعاون مع الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة ومجموعة الاتصال الدولية بشأن ليبيريا (المادة 36).</p>	<p>تسوية الخلافات لرصد الأزمات وتجنبها. يجب أن توضح الشروط والطرائق كيفية تحديد وحل انتهاكات الاتفاق ومعالجة تضارب التفسيرات. ويمكن أن تتخذ الشروط والطرائق شكل نُهج قضائية (تشمل أطرافاً خارجية، ما يتيح مجالاً محدوداً لإعادة التفاوض على الشروط) أو نُهج مرنة (تتضمن أطرافاً خارجية أو الأطراف المعنية نفسها)، ما يتيح الوساطة المستمرة أو إعادة التفاوض على الاتفاق بين الأطراف بشأن الشروط الأقل قابلية للتنفيذ.</p>
<p>◀ حالة سيراليون: أنشأ القرار 1315 لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (2000) محكمة خاصة لسيراليون، وهي غير مدرجة في اتفاق لومي. أنشئت المحكمة لضمان المساءلة والتصدي لانتهاكات الاتفاق وانتهاكات القانون الدولي الإنساني، حيث شارك المستفيدون من العفو في أعمال عنف مستمرة (ص.5).</p>	<p>إضفاء الشرعية على البنود لدعم تنفيذ الاتفاق وإنفاذه ودوام نتائجه. يمكن أن يحدث ذلك من خلال العمليات الوطنية (أي التشريع والشمول والرقابة الدستورية)، والعمليات الدولية (إدراجها كمعاهدات بين الدول أو إبرازها في قرارات مجلس الأمن).</p>

<p>◀ حالة جمهورية أفريقيا الوسطى: دعا اتفاق وقف الأعمال العدائية في جمهورية أفريقيا الوسطى (2014) إلى إنشاء لجان مراقبة وطنية لإنشاء لجان دون المستوى الوطني (إقليمية ومحلية) لضمان التنفيذ على كافة المستويات (المادة 8).</p>	<p>بناء التأييد والملكية الوطنية؛ فهما أساس محوري لاستدامة السلام (انظر 3 - 3) وينطوي على "إضفاء اللامركزية" على الاتفاق، على المستويات المحلية وتوسيع نطاق الأطراف الفاعلة المعنية، أي من خلال اللجان دون المستوى الوطني بغرض دعم التنفيذ المحلي والمشاورات وتسوية الخلافات.</p>
--	---

يواجه الوسطاء ومستضيفو عمليات السلام أو من يدعمونها مجموعةً من المعضلات التي تتحدى منطق التنفيذ البسيط ونظريات التغيير. إذ تشمل معضلات الوساطة التعامل مع التوترات بشأن: (1) تحقيق الخصوصية مع الحفاظ على المرونة (2) الحفاظ على علاقات جيدة وعلى عدم التحيز (3) دعم السيادة والتزام المعايير الدولية. فيما يتعلق بالمعضلة الأولى، ففي ظل الطبيعة المعقدة والمتطورة للاتفاقيات، لا سيما مع تعدد التهديدات وتشابك الأزمات، يتزايد الدفع نحو فهم كيف تمكن رعاية اتفاقيات وعمليات تتسم بمرونة أكبر. وتُبرز «توجهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة» نية إيجاد توازن مع هذه المعضلة: «وبدلاً من أن تكون الوساطة سلسلة من الارتباطات الدبلوماسية المخصصة فإنها عملية مرنة ومنظمة في آن.» (توجهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة، 2012، ص. 4). وفيما يتعلق بالثانية، يؤكد الباحثون فوائد إقامة علاقة قوية مع جميع الأطراف، بما في ذلك أطراف النزاع الثانوية والدول المعنية الأخرى، من خلال الاتصالات المنتظمة (ICG, 2009, p.20-21; UNDPA, 2012, p.8-10) وتوضيح دوافع الوساطة مقدماً لقطع الطريق على عناصر الإفساد المحتملة (Barakat, 2014, p.37).

قد يشكل دعم السيادة والمعايير الدولية في الوقت نفسه تحدياً خاصاً عندما تكون الدولة طرفاً رئيسياً في النزاع، ومن المرجح أن يكون المجتمع منقسماً في ولاءاته، بما في ذلك دعمه الأطراف الفاعلة وتأييده المعايير الدولية. ويقع على عاتق الوسطاء التزامات بدعم قواعد القانون الدولي التي تحكم الحالة المعنية والتزام الأطر المعيارية والقانونية التي تسهم في شرعية الاتفاق واستمراره (UNDPA, 2012, p.16). وتنشأ التحديات في ظل التفسيرات المتعارضة والمعضلات، منها على سبيل المثال إنهاء العنف والسعي إلى تحقيق العدالة، التي قد يُنظر إليها كل طرف من منظور مختلف بطبيعة الحال. وتنشأ التوترات حول هذه المعضلة أيضاً في الطرق التي يتم بها دعم تطوير القدرات والعمليات الأوسع نطاقاً المتعلقة بتقديم المساعدات (انظر 3 - 6). تتطلب سبل معالجة التوتر بين السيادة والمعايير الدولية بناء الثقة بين الأطراف الفاعلة المعنية، وانفتاح أكبر على النماذج الجديدة، وعلى وجه الخصوص، النماذج غير الغربية لتعزيز السلام، وإضفاء الطابع الديمقراطي على هياكل القانون الدولي وصناع القرار.

يطرح كل سياق تحدياتٍ ومتغيراتٍ مختلفة حول التنفيذ تتطلب تفكيراً وتحليلاً جديدين. ويتعين على الأطراف الفاعلة التي تدعم عمليات الوساطة أن تفكر بشكل مباشر في هذه الأمور وأن تجد مسارات لمعالجتها وتجاوزها إن أمكن. وتهدف المجالات المواضيعية الآتية إلى زيادة دعم الوسطاء ومن يؤثرون على عمليات السلام، فيتأقلمون مع البيئات الجديدة والأكثر تعقيداً ويصيغون ما يحتمل أن يكون نهجاً استراتيجياً ومؤثراً بدرجة أكبر وواعداً بتنفيذ أقوى للسلام والحفاظ عليه.

2.3 فهم السلام بوصفه عمليات مستمرة من التسوية السياسية على المستويات كافة

مع أن التفكير المنطقي يميل إلى أن اتفاق السلام كلما كان أقرب إلى الاكتمال صار تنفيذه أسهل، إلا أنه يندر عملياً التوصل إلى اتفاق بشأن كل بند مهم في العمليات التي تنطوي على تحدياتٍ سياسية. لذا، تظل فترة أعقاب الاتفاق مثقلةً بعمليات الوساطة والتفاوض، حيث تستمر المفاوضات مراراً حول الجهود الرامية إلى اجتذاب مجموعة المعارضة المسلحة التي رفضت التوقيع على الاتفاق المبدئي، والأطراف الموقعة (الذين يحتمل أن يكونوا الآن أعضاء في الحكومة الانتقالية) لمناقشة المسائل الأبرز

(Papagianni, 2009, p.3; UNSG, 2009). وقد يلزم أيضًا صوغ اتفاقيات على المستوى دون الوطني وإتمامها وإدماجها في اتفاقيات وطنية أكبر، لا سيما حينما تمر الدولة بنزاعات عديدة. (الإطار 5).

الإطار 5: جهود الوساطة متعددة المستويات

* مستمد من مذكرة ممارسات «إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام»، من أجل الوسطاء المشاركين على المستوى المحلي (2022)

إن التعقد المتزايد للنزاعات، وازدياد أعداد الأطراف الفاعلة والأجندات التي تسعى إلى التأثير على عمليات السلام، كلها عوامل توجه الوسطاء إلى فهم الروابط بين النزاعات المحلية (أو دون المستوى الوطني) والنزاعات الوطنية. وينظر بشكل متزايد إلى استراتيجيات الوساطة المتعددة المستويات باعتبارها حيوية لبناء السلام واستدامته. ويبرز ذلك في تزايد إدراج الوساطة المحلية في مهام حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة.

ينبغي أن ينتبه الوسطاء إلى أن الظروف التي قد تكون فيها المشاركة المحلية مفيدة من الناحية الاستراتيجية تشمل الحالات الآتية: عندما تُهدد النزاعات المحلية بإخراج عملية الوساطة الوطنية عن مسارها، وعندما تتسم الجهود المبذولة من أجل بدء عمليات الوساطة الوطنية بالبطء في اكتساب الزخم، وعندما تكون نتائج العمليات على المستوى الوطني هشة وتنفيذها بطيء، وعندما يكون السكان أو المجتمعات المحلية عرضة للخطر أو مهددين. إن ربط مسارات الوساطة ليس بالأمر البسيط. ويجب تصميم الجهود بروح براغماتية ومرنة وتقييم دقيق لمسوغات المشاركة والمخاطر التي تنطوي عليها، عبر إدراك حساسية النزاع والإدماج والمساواة بين الجنسين. ويتفق المعهد الدولي للسلام (The International Peace Institute) بشأن ذلك، مؤكدًا أهمية دعم الملكية المحلية للعمليات، وكفالة التماسك والتعاون بين الأطراف الفاعلة المشاركة في الوساطة، وإعطاء الأولوية لمبدأ عدم إلحاق الضرر، والاستفادة من قدرات الأطراف الفاعلة المختلفة (Boutelles et al. 2020).

تصور الباحثون «عدم التسوية السياسية المصطبغ بصبغة رسمية» كنتيجة شائعة للتفاعل بين الأطراف الفاعلة على جميع المستويات في سياقات معقدة (Menocal and Pospisil, 2017, p.557). وعادة ما تميل هذه النتائج إلى احتواء النزاع بدلًا من حله، وإعاقة التحول إلى سياسة طبيعية، وإشراك أطراف فاعلة دولية (Pospisil, 2020, p.5). ينبغي أن ترتكز نُهج المشاركة على فهم أن تحقيق التسويات السياسية مهمة معقدة وطويلة الأجل، وأنها وحدها لن تغير ديناميات السلطة تغييرًا جذريًا، وأن البراغماتية يجب أن توجه استغلال الفرص لتعزيز المزيد من الإدماج، بالإضافة إلى - ومن خلال - تحويل المؤسسات السياسية والقانونية للدولة (Menocal and Pospisil, 2017, p.557).

الإطار 6: العمليات الممتدة للتسوية السياسية وعدم التسوية السياسية - أفغانستان

* مستمد من خبرات شخصية للمؤلف سلطان بركات

في أعقاب هجمات 11 سبتمبر (2001) على الولايات المتحدة، ورفض طالبان تسليم أسامة بن لادن، غزت الولايات المتحدة أفغانستان التي كانت في ذلك الوقت تحت حكم طالبان. وبعد فترة وجيزة، عندما خسرت طالبان العاصمة كابول، حاولت التفاوض مع الولايات المتحدة، لكن واشنطن وحلفاءها الوطنيين، خاصة التحالف الشمالي، كانوا يشعرون بنشوة الانتصار فتجاهلوا طالبان. وعلى هذا النحو أساءوا تفسير تراجع طالبان إلى الجبال وإلى باكستان باعتباره اندحاراً نهائياً للحركة.

ولتعزيز انتصارهم والحفاظ على الاستقرار، شرعت الولايات المتحدة وحلفاؤها الدوليون في تنفيذ أحد أكثر مشاريع بناء الدولة الليبرالية تكلفة على الإطلاق، الذي استمر عقدين من الزمن. وصيغ دستور جديد في بون عام 2001 مع إقصاء حركة طالبان. وبعد فترة قصيرة أُجريت انتخابات حكومية مؤقتة لم تشارك فيها حركة طالبان ولا العديد من قبائل البشتون. وبعد نحو ثلاث سنوات من الإقصاء من العملية السياسية، والصدمة والنزوح، تجرأت حركة طالبان معنوياً للرد على «الاحتلال الأجنبي» ونجحت في تجميع صفوفها من جديد وبناء تحالفات إضافية، وتمكنت من استغلال الغضب المجتمعي بسبب الحساسيات الثقافية التي أظهرها التدخل الأمريكي، الذي كان يُنظر إليه على أنه جاء على حساب القيم التقليدية الإسلامية والبشتونية. وبحلول عام 2005، كانت الهجمات الشرسة التي شنتها حركة طالبان على القوات الغازية والحكومة غير الشرعية (في نظرهم) تتحول بسرعة إلى حرب واسعة النطاق.

وبحلول عام 2008، تزايدت خسائر الولايات المتحدة وحلفائها، خاصة المملكة المتحدة وألمانيا، وتبين أن الحرب لا يمكن الانتصار فيها عسكرياً (Barakat et al., 2008). أدركت الولايات المتحدة ودول حلف شمال الأطلسي (الناتو) ضرورة التوصل إلى حل تفاوضي بين طالبان والجمهورية. رفضت حركة طالبان، واعتبرت الحكومة الأفغانية المعترف بها دولياً غير شرعية وليست أكثر من دمية في يد الولايات المتحدة. وبرغم المساعي الرامية إلى فتح قنوات للتفاوض، شهد وصول أوباما إلى السلطة في عام 2008 محاولة متجددة لدحر طالبان بزيادة القوات العسكرية والاستثمارات. وعلى مدى السنوات الأربع التالية، تعززت قوة طالبان مع تصاعد المظاهرات ضد الولايات المتحدة والقوات المتحالفة معها في جميع أنحاء البلاد، ما أجبر الولايات المتحدة على إدراك أن المفاوضات هي السبيل الوحيد للخروج. ولهذا السبب، لزم طالبان تطوير قاعدة «سياسية» يسهل الوصول إليها. وبعد النظر في عدة مواقع محتملة (بما في ذلك المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة)، اتصلت الولايات المتحدة بقطر لاستضافة مكتب سياسي لطالبان في الدوحة، وافتتح في 2012-2013.

أدى صعود ترامب إلى الحكم في عام 2017 إلى زيادة تصميم الولايات المتحدة على الانسحاب من أفغانستان، وبدأت عملية جديدة للبحث عن تسوية سياسية. تدخلت قطر لتيسير وتعزيز قدراتها في الوساطة بسرعة، وتمكنت من إشراك الولايات المتحدة وطالبان في جهود تفاوض مكثفة. توجت الجهود في عام 2020 باتفاق الدوحة في 29 شباط/فبراير الذي شهد انسحاب القوات الأمريكية وقوات التحالف، فعادت طالبان إلى السلطة في 15 آب/أغسطس 2021. وبعد مرور عامين، ما تزال طالبان ترفض أي شكل من أشكال التسوية السياسية أو تقاسم السلطة مع الأطراف الأخرى، وتصر على أن الدولة المركزية القوية هي السبيل الوحيد لأفغانستان لتأمين حدودها والحفاظ على سيادتها.

غالبًا ما تستلزم عمليات التحول السياسي إعادة التفاوض بمرور الوقت، والحفاظ على آليات رصد وإشراف قوية، وآليات محكمة لحل الخلافات (انظر الإطار 4) بهدف ضمان عدم انهيار العمليات الممتدة والمتعددة المستويات. قد تكون الأساليب المرنة (لا القضائية) التي تتيح (إعادة) التفاوض المستمر واستجلاء اتفاقية أكثر ملاءمة في هذه السياقات. وبالمثل، فإن فكرة الوساطة المتأقلمة تكتسب زخمًا؛ لأنها تتحدث عن كيف يتمكن الوسطاء من التغلب على التعقيد وغموض المشهد. إنها موجهة نحو الأطراف (وكلما كانت أكثر شمولًا كان ذلك أفضل) لإيجاد حلولهم الخاصة ودعمها، حيث تتيح عمليات التعقيب والمراجعة والتخطيط «تأقلمًا هادفًا لعملية الوساطة قائمًا على الاختيار» (De Coning, 2022, p.42). والوسطاء يوظفون بدور الميسرين لا أكثر.

إن تزايد احتمالات مشاركة مختلف أصحاب المصلحة في التنفيذ يعني أن مساهمات العديد من عمليات وآليات المسار الثاني غير الرسمية يجب أن تؤخذ في عين الاعتبار عند التفكير في طبيعة مساحة التفاوض وتنفيذ الاتفاق. ويعد توسيع نطاق الشمول أمرًا حيويًا، ورغم أنه غالبًا ما يكون زاخرًا بالتحديات والانتكاسات السياسية فإن فرص إعادة التفاوض يمكن أن تعزز عمليات تتسم بشمول أكبر بوجه عام (Bramble and Paffenholtz, 2020, p.46). ومما له أهمية أن التدخلات عبر القطاعات والمستويات يلزمها اهتمام بالتواصل والتأزر وكيف تترابط عمليات التعقيب والمراجعة وتؤثر على النتائج. إن بناء التماسك في آليات التنفيذ ومن خلالها، والعمليات الأوسع التي تعتبر محورية في توطيد السلام - أي الحوارات والإصلاح الدستوري وإعداد سياسات جديدة ورؤى وطنية - سيؤثر تأثيرًا كبيرًا على إمكانية صياغة عقود اجتماعية جديدة أكثر مرونة وتتسم بشمول أكبر، من شأنها أن تساعد في الحفاظ على السلام (McCandless et al., 2018).

3.3 أهمية توسيع نطاق الشمول الحقيقي

للشمول أثرٌ مباشر على جودة وعمق الشعور بالملكية الوطنية للاتفاق (UNDP, 2012, p.14) وكما يتضح بشكل متزايد أنه يساهم في زيادة استدامة الاتفاق (Evans, 2012; Paffenholz et al., 2017, Rocha Menocal, 2015). لكن ليس هذا بالأمر البسيط؛ فهو يُبرز التحديات التي سلطنا الضوء عليها أعلاه (انظر 2 - 1).

إن بناء التأييد الشعبي والملكية الوطنية (الإطار 4) في الاتفاق وتنفيذه يتطلب إرساء شمول حقيقي. وهذا يعني شيئًا أكبر من مجرد أعداد المشاركين؛ فهو يرتبط بالأطراف الفاعلة التي تشكل النتائج في نهاية المطاف (Paffenholtz, 2014). والمسائل الهيكلية التي يتعامل معها وتنفذ في عمليات الاتفاق (Zahar and McCandless, 2020, p.125). وبناءً على أبحاث مقارنة موسعة يرى برامبل وبافنهولتز (Bramble and Paffenholtz 2020, p.vi) أن العوامل الداعمة الرئيسية للعمليات التي تتسم بالشمول تضم التالي: إدراج بنود مفضلة بالشمول في الاتفاقيات، والشمول المبكر في العملية، والفرص بالنسبة للأطراف الفاعلة للتأثير على العملية ونتائجها.

ويتطلب تحقيق الشمول الحقيقي مواجهة العقبات السياسية، وتقديم دعم للأطراف الفاعلة الأضعف حتى تتمكن من المشاركة مشاركة فعالة. ويدعم دليل الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة (UNDP, 2012, p.14) ومنحة السلام بنطاقها الأوسع (Mac Ginty and Ozerderm, 2019) ما حاجج به الأكاديمي آدم كيرل (Adam Curle, 1971) منذ فترة طويلة - وهو أن عدم التكافؤ بين القوى أمر بالغ الأهمية لمعالجة مسألة ما إذا كانت عمليات السلام التحويلية تحظى بأية فرصة. وربما يلزم تعزيز القدرات التفاوضية للأطراف الأقل قوة والمجتمع المدني تحقيقًا لمشاركتهم الفعالة. إن القرارات المتعلقة بمن يتم إدماجه وكيف يُدمج يمكنها أن تؤثر تأثيرًا كبيرًا على ديناميات القوة في العملية واتجاه السلام الناتج عنها (Bramble and Paffenholtz, 2020, p.vi). وعلى وجه الخصوص، كيف تشكل الجماعات «التي يصعب الوصول إليها» والتي «يصعب التأثير عليها»، بما في ذلك مدبرو الانقلابات، أو الجماعات ذات الدوافع الجهادية أو الإجرامية، تحديات خاصة. ومع أن خطاب السياسات السائد اتخذ تاريخيًا موقفًا مفاده أنه لا ينبغي إدماج «الإرهابيين» في المفاوضات - وهو مبدأ لا يلتزم في كثير من الأحيان في الممارسة العملية - إلا أن

تيار الرأي العام يبدو أنه يتجه نحو فكرة أنه من الأهمية بمكان التحدث مع الجميع من أجل السلام. وينطبق هذا بالأخص حيثما تحظى هذه المجموعات بدعم متجذر من المجتمعات المحلية وفيها. (Devermont and Harris, 2020).

مع أن إدماج النخبة، والإدماج المجتمعي، خاصة التفاعل فيما بينهما، يمكن أن يساعد البلدان على تجاوز الأزمات و«الانتقال يوماً آخر»، إلا أن تحقيق تقدم ملموس في نظر المواطنين بشأن النتائج المتوقعة هو أمر محتمل حيثما تكمن الاستدامة في نهاية المطاف (Zahar and McCandless, 2020, p.120). وإيجازاً، يعد الإصلاح الهيكلي والنظامي التحويلي أمراً ضرورياً في نهاية المطاف - فيما يتعلق بالمسائل الأساسية التي أدت إلى النزاع في المقام الأول - إذا كانت العمليات التي تتسم بالشمول يرتجى منها نتائج تتسم بالشمول تدعم استدامة السلام (انظر 3 - 4). ولن يحدث هذا بتنفيذ بند واحد فحسب أو باتباع نهج «سد الخانات»؛ بل يلزم الحفاظ على التركيز على النتائج التي تتسم بالشمول في كل خطوة من العملية (Bramble and Paffenholtz, 2020, p.47). ومن الأمور الأساسية الحفاظ على استراتيجية اتصالات قوية وحملة إعلامية مع تقدم المحادثات، بهدف إعداد الجمهور للنتائج وتحديد التوقعات المناسبة (UNDPA, 2012, p.15)، وهو أمر له أهمية خاصة في عصر صحافة المواطنين، وبالنظر إلى قوة وسائل التواصل الاجتماعي، فقد تختطف عناصر لإفساد العمليات دون بذل جهود استباقية لدعم الوعي العام.

في حين أن اتفاقيات مشاركة السلطة مصممة بهدف تعزيز الشمول على مستوى النخب السياسية (رغم أنها قد تفرز نتائج معاكسة، انظر 2 - 3)، فإن ضمان البنى التحتية الدائمة للسلام يمكن أن يدعم توسيع نطاق الشمول ولا مركزية عملية السلام وصولاً إلى المستوى دون الوطني والمستوى المجتمعي المحلي. وتنبه البنى التحتية للسلام إلى شبكات الآليات والهيكل والموارد والقدرات القائمة والتي يمكن تطويرها، بهدف دعم تنفيذ اتفاق السلام واستدامته (Van Tongeren et al., 2013, p.2). وغالباً ما تمتدح جنوب أفريقيا لأنها قدمت واحدة من أكثر عمليات السلام شمولاً في التاريخ، تقع في صميمها بنى تحتية للسلام تتسم بمتانتها. فقد نسجَ بِنْيَانُ السلام الوطني مع اللجان الإقليمية والمحلية الشمول والمساءلة في عملية السلام وحولها، وفي الوقت نفسه جرت جهود الوساطة في النزاع والحيولة دون اندلاع عنف على المستويات المحلية (Spies, 2002; Zahar & McCandless, 2020). لكن هذه اللجان تم تفكيكها في سياق ما بعد إتمام الاتفاق. ويتساءل المتابع ألم يكن بإمكان هذه اللجان أن تضطلع بدور قيّم متواصل، أي تبني علاقة أقوى بين الدولة والمجتمع للتصدي لمصادر النزاع والمظالم المستمرة؟ واليوم، بعد مرور عقدين على نهاية نظام الفصل العنصري، ما تزال تستعر توترات واحتجاجات متواصلة على المستويات المحلية، لاسيما بسبب عدم المساواة في تقديم الخدمات، وهو مثال على ما يعتبره كثيرون انتقالاً منقوصاً قامت به جنوب أفريقيا.

وتتنبه الأنظار بصورة متزايدة إلى كولومبيا بسبب ممارساتها التي تتسم بالشمول والفوائد التي تجنيها بفضل السلام. إذ يحتاج باكينور (Bakinur 2019, p.471) بأن «الإطار المقنن والشعبي الذي يتسم بالشمول جعل اتفاق السلام في كولومبيا ممكناً»، وأن هذا هو ما كان ينقص تركيا وهو ما أفضى إلى فشل محادثات السلام. وبالإضافة إلى «درجة من الشمول» في المفاوضات الفعلية، فإن الجهود العريضة الرامية إلى تقنين الاتفاق وخلق قبول شعبي في ظل مشاركة قوية للمعلومات على المستوى الجماهيري بشأن محتوى المفاوضات ساعدت على تقليل عدم التكافؤ في المعلومات وتقليل مشاكل الالتزام وفي الوقت نفسه وضعت إرشادات لحماية العملية من الصدمات الخارجية. وكان لـ«مبادرة الباروميتر في كولومبيا» (انظر الإطار 7) دور محوري في دفع الشمول إلى الأمام في العملية وحولها، إذ ضمت أطرافاً من الغير. تعزز عمليات الرصد التي تتسم بالشمولية العالية، مثل هذه العملية، المشاركة المجتمعية على نطاق أوسع ومشاركة أصحاب المصلحة في صوغ الرؤية والاستراتيجيات اللازمة لربط منجزات الوساطة بالعمليات والنتائج، ما يحقق استدامة السلام.

الإطار 7: رصد اتفاق سلام يتسم بالشمول

*مستمد من (Abdenur, 2018) ومبادرة البارومتر (2022)⁷

تطبّق مبادرة البارومتر، وهي مشروع لجامعة نوتردام، منهجية «مصفوفة اتفاقيات السلام» على الرصد والتحقق من اتفاق السلام الكولومبي لعام 2016، الموقع بين حكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية الكولومبية.

تقدم المبادرة نهجًا شموليًا فريدًا لرصد عمليات السلام، حيث يشارك عدد كبير من أصحاب المصلحة والأطراف الفاعلة المؤثرة. والبيانات متاحة على نطاق واسع، ما يجعل العملية أكثر انفتاحًا وخضوعًا للمساءلة، حيث يدعم التحليل القائم على الأدلة التنفيذ. ومن خلال تقديم منهجية تقنية واضحة، فهي تعزز الممارسات التي تتيح مناقشة التنفيذ وتقييمه بشكل جماعي، ما يثير الاهتمام بمسائل التوقيت والوتيرة، فضلاً عن جودة التنفيذ. وينقسم الاتفاق الذي يشتمل على ست اتفاقيات إلى مكونات قابلة للقياس، بما في ذلك 578 شرطاً (وهي بنود يلزمها خطوات للتنفيذ)، ثم تقسم إلى مواضيع فرعية وموضوعات عامة، وكلها تدعم تتبع التقدم المحرّز.

تتضمن «المبادرة» بشكل فريد مركز أبحاث جامعي يطلع بمثل هذا الدور المباشر في دعم تنفيذ اتفاق السلام. ونظراً لاستخدام منهجية PAX الشاملة، تتعدد فوائد التحليل المقارن والتعلم بهدف دعم السياقات الأخرى.

وأخيراً، يتنامى دور التقنيات الرقمية بوصفها أداة لتعزيز الشمول، فضلاً عن مجالات أخرى لدعم الوساطة وعمليات التنفيذ (الإطار 8). ومع أن مواطن الضعف والمخاطر التي قد تنطوي على استخدام التقنيات الرقمية تتسم بالخطورة، إلا أن الإمكانية التي تتيحها لتحويل عمليات السلام تحويلاً جذرياً في الوقت والمساحة والمجال يجب ألا تغيب عن نظر الوسطاء.

الإطار 8: استغلال إمكانيات التقنيات الرقمية والذكاء الاصطناعي ووسائل التواصل الاجتماعي

*مستمد من إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام (2021) وسويس بيس Swiss Peace (2021)

يتنامى الاهتمام بأدوار التقنيات الرقمية، مدفوعاً بالواقع المتمثل في استخدام أكثر من نصف سكان العالم وسائل التواصل الاجتماعي. لقد زادت الجائحة بدرجة كبيرة استخدام منصات الانترنت من أجل التواصل العالمي، وفي غمار هذه العملية زادت معرفة الجماهير أكثر فأكثر بالتقنيات الرقمية. لذا، يلزم الوسطاء فهم الأدوات الرقمية واستخدامها والتصدي للمخاطر المتعلقة بها (UN DPPA 2021)، لئلا يتخلفون عن الركب.

استخدمت الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة وسائل التواصل الاجتماعي لدعم الشمول في عمليات السلام. ففي ليبيا، استُخدمت وسائل التواصل الاجتماعي للمساعدة في التحضير لمنتدى الحوار السياسي الليبي، ودعم منصة تتسم بالشمول لدعم العملية، لا سيما بوضع مدونة لقواعد السلوك لمنع المحتوى الذي يحض على الكراهية والتخريب، والتخفيف من حدته. وفي اليمن، استخدم مكتب المبعوث الخاص بشكل نشط منصات وسائل التواصل الاجتماعي لإتاحة مساحات تتسم بالشمول بغرض الاستماع إلى الشواغل ووجهات النظر المجتمعية في ظل بيئة سياسية شديدة الاستقطاب.

ويجري أيضًا استكشاف واختبار استخدام الذكاء الاصطناعي في عمليات السلام. ورغم المخاطر التي يشكلها الذكاء الاصطناعي إذا ما استُخدم ضد مصالح السلام - أي لتوجيه حملات المعلومات المضلّة والحرب السيبرانية ونشر تهديدات الأمن السيبراني الأخرى - فإنه يمكن أيضًا أن يخدم عمليات السلام عن طريق جمع المعلومات وتلخيصها بسرعة لاستكشاف الدعم الذي تحظى به بنود الاتفاق أو السيناريوهات، وإتاحة البيانات وقت حدوثها حتى تسترشد به عملية صنع القرار. ويمكن للتقنيات الجديدة مثل الاستشعار الكمي عن بعد والتصوير الجغرافي المكاني أن تتيح طرقًا متطورة وفعالة لتعزيز عمليات الرصد والتحقق (Moore 2023). وتتناول الأبحاث أيضًا كيف يمكن أن تدعم هذه التقنيات الإنذار المبكر بالعنف الجماعي المحتمل وجرائم الحرب واستخدام الأسلحة المحظورة وعدم الاستقرار السياسي (Gavin ND).

4.3 التصدي للأسباب الجذرية وتخطي التعقد

تتطلب استدامة السلام أيضًا التصدي للأسباب الجذرية والمظالم، التي عادة ما تتعلق بمحتوى الاتفاقيات مباشرة، ولكنها يمكن أن تؤثر أيضًا على الخيارات المتعلقة بالعملية. انتقد بعض الباحثين فكرة الأسباب الجذرية، فهي تضع معايير غير واقعية لعمليات السلام (Call 2008)، وباعتبار أن الأسباب الجذرية والمظالم تتغير مع مرور الوقت، مؤكدين أن الاهتمام يلزم أن ينصب على ظروف السلام وارتباطاته (Diehl 2016) وقدرات المجتمعات على تحقيق السلام والصمود (Mahmoud 2023). وبينما ناقشت الأمم المتحدة أيضًا فكرة الأسباب الجذرية والمسؤوليات المرتبطة بها التي تتحملها الدول الأعضاء في صنع وبناء السلام بمرور الوقت، فقد تزايد الإجماع السياسي بين الدول الأعضاء بشأن ضرورة معالجتها⁹. والسؤال هو: هل ستفقد جميع الأطراف على تحديد الهياكل والأنظمة التي يلزم تحويلها في نهاية المطاف؟ وقد جادل أكاديميون بأن الأطراف الفاعلة في السياسات تميل إلى تجاهل مسار الاقتصاد السياسي العالمي الذي يحدد هياكل العنف والتسلسل الهرمي للسلطة، وبدلاً من ذلك توجّه الاهتمام إلى مسائل محلية (McCandless & Faus-Onbargi, 2023; Pugh, 2013). ومن المفارقات أن صنع السلام والحفاظ عليه داخل البلدان يتطلب في نهاية المطاف معالجة الدوافع الإقليمية والدولية والعالمية للنزاع والهشاشة التي تؤثر على قدرة الأطراف الفاعلة الوطنية على بناء ملكيتها لعملية السلام وحفاظها عليها، وتهيئة الظروف لنجاح الوساطة مع مرور الوقت. ثمة مناهذ يمكن من خلالها معالجة هذه الأمور تستحق الاهتمام، على نحو ما هو موضح في أجندة الأمم المتحدة الجديدة للسلام، التي تُبرز الجهود المستمرة التي يبذلها الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيريش لتسليط الضوء على الطرق التي يظهر بها الاقتصاد السياسي العالمي في مشهد النزاع والسلام. وتشمل هذه المناهذ ما يتعين على المؤسسات المالية الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة القوية المتعددة الأطراف القيام به لخلق سياق ييسر السلام داخل البلدان (الأمم المتحدة، 2023).

مع أخذ تنوع الآراء في الاعتبار، يشير الكثير من الأبحاث إلى أهمية معالجة المسائل الأساسية المتعلقة بالنزاع والمظالم بهدف الحفاظ على السلام والحيولة دون تجدد النزاع في المستقبل (UN-WB, 2018). تُقيّم وساطة قطر في النزاع اللبناني عام 2006 على أنها نجحت بشكل إيجابي في تجنب أزمة كبيرة، لكنها لم تعالج الأسباب الجذرية للنزاع - أي هيكل المؤسسات السياسية والعلاقات بين الأطراف الفاعلة الرئيسية - التي أدت في النهاية إلى انهيارها (Barakat, 2014, p.16-18; Makdisi et al., 2010). وقد كشفت دراسة أجريت على تسعة بلدان متضررة من جراء النزاعات أن المسائل الرئيسية التي تؤدي إلى النزاع فيها جميعاً لم تعالج بصورة متماسكة أو فعالة مع مرور الوقت - ما يشكل عقبة رئيسية أمام تمتين التماسك الاجتماعي (لا سيما الثقة، بالإضافة إلى الشعور بالانتماء)، وتوطيد العقد الاجتماعي، والحفاظ على السلام في نهاية المطاف. ورغم أن هذه المسائل ربما تغيرت إلى حد ما بمرور الوقت، فإن جذورها - التي تدور بالأساس حول السيطرة على السلطة والموارد - شكلت مشاكل ثابتة للسلام.

وكما يبين التقرير، يواجه تنفيذ الاتفاق الدائم والحفاظ على السلام أيضًا تحديات كبيرة بسبب التعقد المتزايد للسياقات التي تتميز بتشابك الأزمات وتعدد التهديدات - بما في ذلك الكوارث البيئية الناجمة عن تغير المناخ. وتتزايد الحركة داخل دوائر

السياسات والممارسة بهدف معالجة ما تم تصوره على أنه الرابطة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام. وتسعى هذه «الرابطة الثلاثية» إلى تسخير وتضافر الجهود الدولية بهدف معالجة هذا التعقد حيث تتجاوز موارد التمويل الطلب. وفي حين يهدف نهج الرابطة الثلاثية إلى تحويل الاستجابات إلى ما يتجاوز حالات الطوارئ وبتجاه معالجة الأسباب الجذرية، سيلزم الوسطاء التغلب على التوترات بين صياغة المسارات لتحقيق تأزر وتنسيق بين هذه الجهود والمصالح المهمة، مع ضمان الملكية الوطنية للعملية (McCandless & Onbargi, 2023). ويعد الفهم العميق للسياقات المحلية التي تشمل السياق الوطني عنصراً بالغ الأهمية في تصميم الاستجابات ذات الصلة والمناسبة والفعالة (Barakat & Milton, 2020). وسيُلمز هذا الفهم توجيه الاستجابات المتعددة المستويات، وهو أمر بالغ الأهمية لمعالجة الأسباب الجذرية للأزمات المترابطة بشكل متزايد.

5.3 أولوية السياق والحساسيات الثقافية

بالإضافة إلى الاستجابة إلى أسباب نزاع معين، تُلزم عمليات الوساطة الفعالة أيضاً الاستجابة للأبعاد الأخرى للسياق: مصالح الأطراف المختلفة، واحتياجات المجتمع بنطاقه الأوسع، وديناميات البيئة الإقليمية والدولية (DPA 2012, p.4)، وقدرات الدولة (De Rouen et al., 2019, p.344)، والثقافات الراسخة فيها، وتوجيه السياق. إن صوغ آليات التنفيذ بطرق تراعي حساسية السياق وتكون ذات صلة بالمضررين ومقبولة منهم، لا بد أن يكون أولوية بالنسبة لمن يوظفون بتسيير مثل هذه العمليات (Molloy and Bell, 2019, p.1, 14).

ويشير احترام السياق والثقافة إلى ضرورة الابتعاد عن نهج القوى النافذة (استخدام القوة السياسية والمالية لفرض الحلول) - وهو توجه وسطاء القوى العظمى. وهو يوضح السبب وراء قدرة الدول الصغيرة على تقديم مساهمات قوية بوصفها وسطاء، مستخدمين في ذلك نهج تتسم بتيسير أكبر فتساعد في تقليل عدم تكافؤ القوة بين الأطراف (Slim, 1992)، ما يفضي إلى اتفاقيات متصلة بالسياق ومقبولة على نطاق أوسع. قد تصبح قيمة مثل هذه النهج واضحة بشكل متزايد، في ظل الضغوط التي تتعرض لها بعثات السلام التابعة للأمم المتحدة لتقليل الطموحات الرامية إلى الاضطلاع بدور سياسي، ومع زيادة أهمية التأثيرات والديناميات الجيوسياسية (Abós 2023).

وتشير حساسية السياق أيضاً إلى ضرورة استخدام الهياكل الراسخة في سياقات معينة بهدف تحقيق السلام والحفاظ عليه. فقد أشارت عمليات السلام المختلفة إلى أهمية إشراك الوساطة العرفية أو التقليدية الهادفة للحفاظ على السلام (Abo-Alasrar, 2020; Barakat, 2014; McCandless et al., 2018)، التي لها أهمية خاصة بالنظر إلى الثقة التي تحظى بها هذه الأطراف الفاعلة في كثير من الأحيان مع المجتمعات المحلية (McCandless 2018). وفي الوساطة في النزاعات الأفريقية، أكد الاتحاد الأفريقي أهمية القيادة والملكية الأفريقية عبر المجموعات الاقتصادية الإقليمية والدول الأعضاء، مع الإقرار بالدور الذي يمكن أن يوظف به شركاء خارجيون في دعم عمليات الوساطة. شرع الاتحاد الأفريقي في تطوير هياكل مختلفة لدعم عمليات الوساطة بطرق شاملة تراعي حساسية السياق (انظر الإطار 9). ويمكن أن تعمل الأطراف الفاعلة في مجال الوساطة (سواء كانت دولاً صغيرة أو كبيرة) مع مثل هذه الهياكل لدعم أكبر قدر من الملكية المحلية والوطنية والإقليمية للسلام بطرق تراعي السياق المحلي.

الإطار 9: آليات الوساطة في الاتحاد الأفريقي

كُلفت «لجنة الحكماء التابعة للاتحاد الأفريقي» بدعم جهود «مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي»، خاصة في مجال الحيلولة دون اندلاع النزاعات وتقديم المشورة بشأن الجهود التي تبذلها مختلف آليات السلام التابعة للاتحاد الأفريقي. وتتكون المجموعة من خمسة سياسيين أفرقة موقرين قدموا مساهمة كبيرة في جهود السلام والأمن في جميع أنحاء القارة السمراء. ويرتكز دور «اللجنة» على الاحترام الأفريقي السائد على نطاق واسع لنفاذ بصيرة حكمائهم ومصداقيتهم. وقد أنشأت «المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا» هيئةً مماثلة تسمى «مجلس الحكماء».

و«الشبكة الأفريقية للنساء في مجال منع الصراعات والوساطة من أجل السلام» هي هيئة فرعية تابعة للجنة الحكماء وركيزة أساسية لهيكل السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي. وتهدف «الشبكة» إلى تعزيز دور المرأة في الحيلولة دون اندلاع النزاعات والوساطة باعتبارها منصة للدعوة الاستراتيجية وبناء القدرات ونسج الشبكات.

6.3 كفاءة القدرات وصوغ الشراكات

فهم احتياجات القدرات وأفضل النهج في السياق

ينبغي أن تشكل نتائج الوساطة وتعزز قدرة الأطراف الفاعلة الوطنية على قيادة عملياتها الانتقالية. وعندما تكون القدرات ضعيفة، يمكن تطويرها بمرور الوقت أو استكمالها بإدراج أطراف فاعلة مختلفة في تنفيذ الاتفاق. إذ يمكن أن تضطلع الأطراف من الغير بأدوار قيّمة في آليات حل الخلافات (انظر الإطار 4) بينما يمكن أن تراقب الأطراف الفاعلة المحلية بؤر النزاع على المستويات المحلية.

إن التقييمات القوية للقدرات مسألة حيوية. وكثيراً ما تؤدي هجرة الأدمغة في السياقات المتضررة من جراء النزاعات إلى تقويض رأس المال البشري الوطني إلى حد كبير. أما المؤسسات الوطنية والمحلية الضعيفة فيُتوقع منها أكثر بكثير مما يمكن أن تقدم. إن زيادة الأطر والاتفاقيات التشغيلية والسياساتية والتقييمية والبرامج مع مختلف المؤسسات الدولية يمكن أن يكون أمراً مربكاً للغاية بالنسبة للحكومات الانتقالية (McCandless 2008). وقد دعا حوار السياسات العالمي بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومجموعة الدول السبع ومجموعة الدول الهشة والمتضررة من جراء النزاعات والمجتمع المدني، و«الحوار الدولي بشأن بناء السلام وبناء الدولة» إلى التزام «رؤية واحدة وخطة واحدة» في صميم «الاتفاق الجديد للمشاركة داخل الدول الهشة»، الذي يهدف تحديداً إلى معالجة هذه المشكلة.

من المهم فهم أفضل الممارسات في مجال تنمية القدرات. يصف دي ويجر وماكندليس (De Weijer and McCandless 2015، p.82-84) التطور أو التحولات في التفكير والممارسة بشأن القدرات على النحو الآتي: من المنظور الفردي إلى المنظور المنهجي، ومن التركيز على المهارات إلى التركيز على الأداء وإلى القدرة على الازدهار، ومن وجهات النظر المحايدة من حيث القيمة أو وجهات النظر التكنوقراطية إلى وجهات النظر القائمة على القيمة وأخذ دور السلطة في الاعتبار، ومن الجهود المتحتم بها من الخارج إلى تعزيز القدرات الداخلية. تتوافق هذه النقطة الأخيرة مع مفهوم المرونة - وهو مفهوم أساسي بالنسبة لجهود العمل الإنساني، ويعمل عبر الرابطة الثلاثية للعمل الإنساني والتنمية والسلام وضمناها.

إن التحدي المتمثل في وجود بنية تحتية كافية لدعم المشاركة القائمة على المتابعة (وضرورة أن يتم ذلك بتخطيط يسبق بدء المفاوضات) يمكن أن يمثل تحدياً ذا طبيعة خاصة للدول الصغيرة مثل قطر، حيث يكون أحد التحديات الوصول إلى عدد كافٍ من موظفي الخدمة المدنية ذوي المهارات والمعرفة لدعم عملية التنفيذ ما بعد التسوية (Barakat 2014, p.37). ففي السياقات المتضررة من جراء النزاع وهشاشة الدولة، من المرجح أن تكون النهج طويلة الأجل والتوجيه والتدريب (على أداء المهمة) الموجهة التي تشرك الأشخاص ذوي الخبرة المتشابهة (أي بلدان الجنوب، أو الفئة الهشة بعضها مع بعض، أو ببساطة بلدان من المنطقة) لدعم تنمية القدرات، ذات فعالية أكبر.¹⁰

دعم مالي استراتيجي

يمكن أن تدعم المساندة المالية لوجستيات الوساطة وتحفز المشاركة في العملية وتتيح بيئة وساطة فعالة. ويمكنها أيضاً أن تدعم تنفيذ اتفاق السلام وإعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع (Barakat 2014, p.24). وتعتبر الحوافز المادية المقدمة للأطراف الأضعف مهمة لزيادة احتمالات السلام (Schrodt and Gerner, 2004). ويلزم التعامل مع الموارد بعناية حتى لا تؤدي إلى تأجيج عدم المساواة في العملية أو تحفز بشكل سلبي المشاركة بطرق لا تخدم عملية السلام. في عمليات الوساطة في اليمن ودارفور وتشاد، كان يُنظر إلى المشاركين على أنهم يطيلون أمد العمليات؛ لأنهم استفادوا شخصياً من الإقامة في فنادق من فئة 5 نجوم. ومن الممكن أن تؤدي هذه الديناميات إلى تقويض التأييد المجتمعي وشرعية العملية.

توضح الدراسات أن النفوذ الاقتصادي للمنظمات الحكومية الدولية يمكن أن يحفز تنفيذ الاتفاق (Karreth et al. 2023, p.516)، وثم قلق كبير بشأن أدوار المساعدات في تعزيز التبعية وفي ربط المساعدات بال نماذج الاقتصادية التي لا تراعي خصوصية السياق. ويرى غاني ولوكهارت (Ghani and Lockhart 2008, p.335) أن «فجوة السيادة» تنشأ لأسباب من بينها ميل المانحين الأجانب إلى إنشاء هيكل موازية، وتقديم الخدمات من خلال جهات فاعلة غير حكومية وبسبب عدم القدرة على التنبؤ بتدفق المساعدات. وكما حدث في عملية الصفقة الجديدة/ «الحوار الدولي حول بناء السلام وبناء الدولة»، والتوتر الذي يجب التغلب عليه في المساعدات بشكل عام، يميل المانحون من دول الشمال إلى الرغبة في رؤية إصلاحات مؤسسية قبل ضخ الأموال من خلال «الأنظمة القطرية» الوطنية، بينما ترى الحكومات المتلقية للمساعدات أنها لا تستطيع إصلاح الأنظمة من دون توجيه المال إلى مؤسساتها. ويتعين على الممولين أن يتقبلوا واقع أن بناء المؤسسات يستغرق وقتاً طويلاً؛ فالتحولات المتعددة المطلوبة لاستعادة الثقة وتحقيق مكاسب للمواطنين يمكن أن تستغرق ما بين 15 إلى 30 عاماً حتى تتحقق (World Bank 2011, preface). ورغم الوعي بهذه المسائل، فإن الدعم التقني في الأزمات المعقدة لا يزال يبرز أهدافاً قصيرة المدى تتعارض مع الأهداف التحويلية (Cochrane, 2020).

إن الاحتياج إلى استثمار طويل الأجل واستراتيجي وتأزري ويتسم بالشفافية أمرٌ بالغ الأهمية لدعم تنفيذ اتفاق السلام. إذ تعمل الاستثمارات طويلة الأجل على مواجهة هشاشة كل من الاتفاقيات والدول بمرور الوقت. وهو ما يتفق مع هدف الرابطة الثلاثية للعمل الإنساني والتنمية والسلام الذي يتمثل في ربط استثمارات العمل الإنساني بجهود السلام والتنمية. يمكن أن يضمن الاستثمار الاستراتيجي الذي يتسم بالشفافية عدم النظر إلى المساعدات على أنها تعود بالنفع على النخب، بل تهتم بالأولويات الرئيسية، مثل بناء القدرات الحكومية والبنية التحتية، ودعم الاقتصادات المحلية، ومعالجة المسائل الأخرى التي تعكس الأسباب الجذرية للنزاع (Barakat 2014, p.38). وسيحسن التصرف من يستضيفون ويمولون عمليات السلام بأن يطلبوا التعاون ويعززوا التأزر في الاستراتيجية مع مختلف الصناديق العالمية التي تدعم السلام والعمل الإنساني والتنمية. وفي السياقات التي توجد فيها، في الوقت نفسه، ضغوط على الأطراف الفاعلة الوطنية للانتقال إلى بيئات منخفضة الكربون، قد توجد إمكانيات للتوافق مع هذه الأطراف الفاعلة حيث يمكن للأهداف المنسجمة أن تدعم عمليات التحولات البيئية والسلام العادلة (McCandless and Onbargi, 2023).

الإطار 10: القوة الصاعدة وممارسات المعونة المقدمة من الجهات المانحة

عادة ما تقدم دول الخليج المساعدات مع الاهتمام بسيادة الدولة المتلقية والاستقلال الثقافي وأمن السكان، يدفعها إلى ذلك مبادئ العطاء الخيري التي تضرب جذورها في العقيدة الدينية. وعادة ما تبعد نُهجهم عما تتبعه الجهات المانحة الغربية التي تميل إلى الاسترشاد بالأهداف السياسية الوطنية للدول المانحة. وعادة ما تركز المساعدات الخليجية على القيادة الحكومية في التخطيط والتنفيذ لإعادة الإعمار، دون شروط رسمية أو تخصيصات مالية، وهو ما يشجع بين الجهات المانحة الغربية (Barakat and Zyck, 2010, p.48).

وتتوافق نُهج المساعدات الخليجية بشكل عام مع تلك التي تقدمها القوى الصاعدة في سياقات بناء السلام، فتكون موجّهة نحو دعم السيادة والمصالح الوطنية للدولة المتلقية للمساعدة، والعمل من خلال مؤسسات الدولة وبناء قدراتها. وهي عادة ما تكون ذات طبيعة تنموية وتقنية (لتقليل التبعية) مع الاهتمام بالآفاق الزمنية الممتدة (Call and de Coning, 2017).

صوغ شراكات لدعم تنفيذ الاتفاق واستدامته

يتفق الباحثون أن التنسيق والتعاون جزءان لا يتجزآن في استدامة السلام وفي كفالة التماسك في عمليات الوساطة. وعلى نحو ما تنص «توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة» (2012, p.18)، فإنه في ظل زيادة الأطراف الفاعلة المشاركة في الوساطة «يصبح من الضروري ومن الصعب في نفس الوقت تحقيق الاتساق والتنسيق والتكاملية بين جهود الوساطة» وتتزايد جهود الوساطة بقيادة مشتركة، رغم أنها تسفر عن نتائج متباينة. ويعد وجود وسيط رئيسي أمراً بالغ الأهمية للتغلب على التحديات من خلال نُهج متنوعة لصنع القرار، ومستويات الثقافات السياسية وأنواع الموارد والإجراءات، والأطر القانونية والمعيارية التي تستخدمها مختلف الأطراف الفاعلة (توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة، الأمم المتحدة، 2012، ص. 18).

ويجب أيضاً عدم إغفال الأدوار القيّمة التي تضطلع بها الأطراف الفاعلة في مجال التنمية في تنفيذ اتفاقيات السلام. في حين أن الوسطاء السياسيين يتحملون المسؤولية الأساسية عن القرارات التكتيكية، فمن المرجح أن الأطراف الفاعلة في مجال التنمية كانت موجودة في السياق قبل فترة طويلة ويمكنها دعم العملية السياسية باستهداف طرق معينة، أي تيسير مشاركة المجتمع المدني، وتقديم تحليل للأسباب الجذرية للنزاع ودعم التخطيط لإعادة الإعمار. ويمكن أيضاً أن تساعد الأطراف الفاعلة في مجال التنمية في تثقيف الأطراف الفاعلة السياسية بشأن المسائل الاقتصادية والاجتماعية ذات الصلة بالنزاع ومسارات معالجتها (Papagianni, 2009, p. 3-8). وهم يؤدون أيضاً أدواراً محورية في السياق الأوسع لتنفيذ الاتفاقيات، إذ يظلون في الميدان لفترة طويلة بعد مغادرة الوسطاء. إن أهمية الانتعاش الاقتصادي - بطرق تعالج التنمية الضعيفة أو غير المتوازنة - أمرٌ ضروري لبناء الثقة في عملية السلام، ومعالجة المظالم ودفع استدامة الاتفاق (Woodward, 2002).

يعد تكوين شراكات الوساطة ذا قيمة خاصة، سواء بالنسبة للدول الصغيرة أو الدول التي تشارك حديثاً في هذه الأدوار؛ إذ يمكن إشراك آخرين لديهم سجلات طويلة في الوساطة وقدرات وخبرات مثبتة في جهودهم الدبلوماسية (Barakat 2014, p.38). ويمكن أن تساعد الشراكة مع المؤسسات غير الحكومية ذات الخبرة في مجال الوساطة، بما في ذلك «مركز الحوار الإنساني» أو «مبادرة البارومتر» التابعة لكلية كروك (الإطار 5)، في ضمان حصول مجموعة واسعة من مهام التنفيذ والاحتياجات على الدعم.

إن صوغ شراكات في الوساطة يتسق مع فكرة تعددية الأطراف داخل شبكة، التي طرحها الأمين العام للأمم المتحدة، السيد أنطونيو غوتيريش، وجذورها في فكرة أن الشراكات عبر مجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة ضرورة من أجل معالجة الطبيعة

المعقدة للتهديدات المتشابكة للسلام والأمن (الأمم المتحدة 2023). وبالمثل، يلزم تمويل عمليات السلام الدائمة مثل الشراكات، عبر صناديق ووكالات تدعم صنع السلام واستدامته. وبينما تسعى الأمم المتحدة إلى بناء موارد ونطاق هيكل بناء السلام الخاص بها - وهو ما يتضح من التوصيات المقدمة إلى الدول الأعضاء في أجندة الأمم المتحدة الجديدة للسلام لرفع مستوى عمل «لجنة بناء السلام» لخدمة مناقشات وأهداف بناء السلام الجماعية للدول الأعضاء، و«صندوق بناء السلام» لدعم عمليات السلام القطرية (الأمم المتحدة، 2023)، فإنها تتيح مساحات مهمة حيث يمكن أن تشارك الأطراف الفاعلة الحكومية الصغيرة الناشئة وغير التقليدية في دعم جهود السلام.

4. خاتمة: من المصافحة إلى استدامة السلام

وتحدّد خصائص العملية ومضامين الاتفاق صلاحية اتفاق السلام. وعادة ما تستند استدامته على درجة الالتزام السياسي لأطراف النزاع، ومقدار تأييد السكان لها، ومدى معالجتها للأسباب الجذرية للنزاع، وما إذا كان بمقدورها تحمّل التوترات الناجمة عن تنفيذها - وبوجه خاص، مدى وجود عمليات ملائمة للتعامل مع الخلافات المحتملة التي تنشأ أثناء التنفيذ. (توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة، 2012، ص 20 [من النسخة العربية])

منذ صدور هذه التوجيهات القيّمة للأمم المتحدة في عام 2012، نشهد تقديرًا أكبر للتعقد المتزايد في بيئات النزاع التي تجعل عملية إبرام الاتفاق صعبة. وعلى نحو ما سلطنا الضوء في هذه الورقة، فإن العديد من جوانب السلام سيُلمز التفاوض أو إعادة التفاوض بشأنها في سياق «ما بعد» الاتفاق، ومن المرجح أن تستمر التحديات وتتحول إذا طال أمد العمليات. لقد جسدت وجهات النظر الأكاديمية وآراء الممارسين هذا التوجه منذ فترة طويلة - حيث لا يُنظر إلى الحفاظ على السلام على أنه حالة نهائية، بل على أنه عملية لتسوية النزاع سياسيًا عبر الزمان والمكان الجغرافي. وقد عزز قرارا الأمم المتحدة الصادران عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة وعن الجمعية العامة للأمم المتحدة لعام 2016 بشأن الحفاظ على السلام والحيولة دون نشوب النزاعات التفكير حول الحاجة الماسة إلى التركيز على الأسباب الجذرية، مع بناء رؤى وطنية شاملة حول الحلول السياسية لدعم التأييد الوطني. يتزايد أيضًا التركيز المطلوب على بناء قدرات الصمود الموجودة محليًا التي يمكن أن تدعم تنفيذ السلام ومنع الأزمات، بالبناء على عقود من العمل الذي قام به ممارسون أكاديميون، ويتم دعمه الآن على أساس الرابطة الثلاثية للعمل الإنساني والتنمية والسلام. ويلزم توجيه هذا بطريقة تحويلية، وليس بالتأقلم فحسب، لمعالجة الأسباب الجذرية للاقتصاد السياسي لكل من النزاع والأزمات (McCandless & Faus Onbargi 2023). وإذا تم تعزيز تعددية الأطراف المترابطة في شبكة بالتزام المساءلة والتضامن اللازم لمعالجة الدوافع الدولية للنزاع والأزمات والهشاشة، فإنها ستتيح أداة حاسمة لاستكمال الجهود الرامية إلى دفع السلام داخل البلدان، مع خدمة أهداف أوسع نطاقًا لمنع نشوب النزاعات.

ومع أن تقييم ما إذا كانت البنود قد نُفذت أم لا يمكن أن يكون مهمة واضحة وبسيطة، إلا أن فهم الآثار الأوسع نطاقًا وتحقيق التغييرات المنهجية المطلوبة لمعالجة الأسباب الجذرية للنزاع هما أمران أعقد بكثير. ويرجع ذلك إلى الوقت الذي يستغرقه التغيير المنهجي وحدوثه بطرق غير خطية وغير متوقعة (UNSG 2020, p.4). إن تقييم التقدم المحرّز في تنفيذ اتفاق السلام يلزم أن يحذو حذوه من حيث المنطق ونظريات التغيير والأساليب.

تمتد المناقشات حول صنع السلام والحفاظ عليه قرونًا عديدة، ومن المرجح أنها لن تنحسر أبدًا في ظل تغير السياقات وسيستمر الخلاف بين مختلف أصحاب المصلحة حول أفضل السبل لتحقيق هذا الهدف. وتشمل التحديات الرئيسية التي يواجهها الوسطاء دعم الأطراف الفاعلة الوطنية لإيجاد مسارات دائمة للشمول الذي يحترم تعددية وجهات النظر، مع كفالة أن تكون الاتفاقيات متتالية ومتشابهة، مع آليات تنفيذ قوية ومرنة قادرة على توجيه التغييرات المنهجية اللازمة للحفاظ على السلام. وتبرز الممارسات الواعدة بالحكمة المتطورة المستمدة من مجموعة واسعة من الأدلة المستقاة من الأبحاث والممارسات، والإرشادات العملية ذات الصلة، التي تقترح اتجاهات لازمة لتحقيق هذه الأهداف.

يتطلب وضع اتفاقيات السلام في سياقها وإضفاء الطابع المحلي عليها أن نتعلم الدروس المستفادة من أفضل الممارسات، مع التركيز على أفضل الأساليب المناسبة في سياقات متنوعة، وهو ما ينطبق أيضاً على الوسطاء واستضافة عمليات الوساطة. يمكن أن تسهم الدول الصغيرة، لا سيما القادمة من دوائر ممارسة الوساطة الأقل تمثيلاً مثل قطر، بالابتكار في التفكير والأساليب وأشكال الممارسة الجديدة. وربما تتمتع مثل هذه الأطراف الفاعلة بشرعية أكبر من الأطراف الفاعلة للقوى العظمى في سياقات معينة - لا سيما في هذه اللحظة الجيوسياسية التي تبرز مقاومةً جديّة للعمليات والنتائج السياسية التي تحركها دول الشمال أو التي تحركها أطراف خارجية. ومن المحتمل أن يكون هذا هو المكان الذي تركت فيه الموروثات الهيكلية والتاريخية ندوباً عميقة وتستمر في التأثير على التصورات المجتمعية والتأثير على العلاقات الجيوسياسية. وفي مثل هذه السياقات، من المرجح أن تكون هذه المجموعة الأصغر والأكثر تنوعاً من الدول أكثر انسجاماً من جهة الثقافة، وتتمتع باستقلالية أكبر لتيسير الظروف التي يتم فيها دعم الأطراف الفاعلة المحلية بشكل أفضل لتولي مقعد القيادة في عملية السلام.

- Abdenur, A. (2018). Monitoring of peace agreement implementation: Lessons from Colombia. Relief Web. <https://reliefweb.int/report/colombia/monitoring-peace-agreement-implementation-lessons-colombia>
- Abós, V. C. (2023). The primacy of geopolitics: Five lessons from the UN's involvement in Mali. New York: International Peace Institute.
- Aning, K., & Lartey, E. (2010). Establishing the Future State of the Peacebuilding Commission: Perspectives on Africa, Working Paper, the Future of Peacebuilding Architecture Project, CIPS/NUPI.
- Arnault, J. (2006). Good agreement? Bad agreement? An implementation perspective. Princeton University, Woodrow Wilson School of Public International Affairs.
- Aspinall, E. (2008). Peace without justice? The Helsinki peace process in Aceh. Centre for Humanitarian Dialogue (<http://www.hdcentre.org/files/Justice%20Aceh%20final.pdf>).
- Azar, E. (2003). Protracted social conflicts and second track diplomacy. Second Track/Citizens' Diplomacy: Concepts and Techniques for Conflict Transformation. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Bakinur, O. (2019). Why Do Peace Negotiations Succeed or Fail? Legal Commitment, Transparency, and Inclusion during Peace Negotiations in Colombia (2012-2016) and Turkey (2012-2015). *Negotiation Journal*, 35(4), 471-513.
- Barakat, S. (2014). Qatari Mediation: Between Ambition and Achievement, Brookings Doha Center Analysis Paper N. 12. Doha, Qatar: Brookings Doha Center.
- Barakat, S. (2008). Understanding Afghanistan. York, UK: Post-war Reconstruction and Development Unit (PRDU), University of York.
- Barakat, S., & Milton, S. (2020). Qatar as an Emerging Power in Post-Conflict Reconstruction and Conflict Mediation, in A. Paczynska (ed.) *Emerging Powers and Post-Conflict Reconstruction*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Barakat, S., & Zyck, S. (2010). Gulf state assistance to conflict-affected environments. Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States.
- Bell, C., & Badanjak, S. (2019). Introducing PA-X: A new peace agreement database and dataset. *Journal of Peace Research*, 56(3), 452-466.
- Bell, C., & O' Rourke, C. (2007). The people's peace: Peace agreements, civil society and participatory democracy. *International Political Science Review*, 28(3), 293-324.
- Bekoe, D. (2008). *Implementing peace agreements: Lessons from Mozambique, Angola and Liberia*. New York and England: Palgrave Macmillan.
- Boussetta, A. (1987). Small states and international mediation: The case of Algeria. PhD thesis University of Maryland College Park.
- Boutellis, A., Mechoulan, D., & Zahar, M. J. (2020). Parallel tracks or connected pieces? UN peace operations, local mediation and peace processes. New York: International Peace Institute.
- Bramble, A., & Paffenholtz, T. (2020). Implementing peace agreements: From inclusive processes to inclusive outcomes? Oslo, Norway: Oslo Governance Center, UNDP.
- Call, C. (2008). Knowing Peace When You See It: Setting Standards for Peacebuilding Success. *Civil Wars*, 10(2), 173-194.
- Call, C. (2012). *Why peace fails: The causes and prevention of civil war recurrence*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Call, C., & de Coning, C. (2017). *Rising powers and peacebuilding: Breaking the mould?* Switzerland: Palgrave MacMillan.
- Cochrane, L. (2020). Synthesis of Evaluations in South Sudan: Lessons Learned for Engagement in Fragile and Conflict-Affected States, *Journal of Humanitarian Affairs*, 2(1), 21-34.

- Curle, A. (1971). *Making Peace*. London: Tavistock Publications.
- de Coning, C. (2022). Adaptive mediation. In eds. de Coning, C., Muto, A., & Saraiva, R. *Adaptive mediation and conflict resolution*.
- Devermont, J., & Harris, M. (2020). Rethinking crisis responses in the Sahel. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/rethinking-crisis-responses-sahel>
- De Weijer, F., & McCandless, E. (2015). Lessons from capacity development for the resilience agenda. Capacity development in a rapidly changing world – trends and applications beyond aid. The Netherlands: ECPDM. <http://ecdpd.org/publications/capacity-development-beyond-aid/>
- Di John, J., & James Putzel, J. (2009). Political Settlements Issues Paper.” University of Birmingham: GSRDC.
- Doyle, M. W., & Sambanis, N. (2006). *Making War and Building Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Eriksson, J. (2015). Small state mediation in international conflicts: Diplomacy and negotiation in international conflicts. London/ New York: I.B. Tauris.
- Evans, W. (2012). A review of the evidence informing DFID’s ‘Building Peaceful States and Societies’, Practice Paper.’ Paper 1: Political Settlements, Peace Settlements, and Inclusion.” London: DFID.
- Gavin, J. Artificial intelligence as a tool for peace. *Vision of Humanity*. <https://www.visionofhumanity.org/artificial-intelligence-as-a-tool-for-peace/>
- Ghani, A., & Lockhart, C. (2009). *Fixing failed states*. Oxford: Oxford University Press.
- Gurr, T. R. (1993). Why Minorities Rebel: A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflict Since 1945. *International Political Science Review*, 14(2): 161-201.
- Haddad, S. (2011). Lebanon: From Consociationalism to Conciliation, *Nationalism and Ethnic Politics* 15, no. 3: 398-416.
- Ingebritsen, C., Neumann, I., & Gstöhl, S. (2012). *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington.
- International Crisis Group (ICG). (2009). Yemen: Defusing the Saada Time Bomb, Middle East Report No. 86, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/yemen/o86-yemen-defusing-the-saada-time-bomb.aspx>
- International Crisis Group (ICG). (2022). Chad’s transition: easing tensions online. <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/chad/b183-chads-transition-easing-tensions-online>
- Joshi, M., & Quinn, J. (2017). Implementing the peace: The aggregate implementation of CPAs and peace duration after intrastate armed conflict. *British Journal of Political Science*, 47(4), 869-892.
- Joshi, M., Quin, J. M., & Regan, P. (2015). Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989-2012. *Journal of Peace Research*, 52(4), 551-562.
- Kaldor, M., Theros M., & Turkmani R. (2021). War versus peace logics at local levels: findings from the conflict research programme on local agreements and community level mediation, Conflict Research Programme, London School of Economics and Political Science.
- Karreth, J., Quinn, J., Joshi, M., & Tir, J. (2023). International third parties and the implementation of comprehensive peace agreements after civil war. *Journal of Conflict Resolution*, 67(2-3), 494-521.
- Mack, A. (2007). *Global Political Violence: Explaining the Post-Cold War Decline*. Coping With Crisis Working Paper Series. New York: International Peace Academy.
- Martin, H. (2007). Power in mediation, does size matter? Oslo Forum.
- Mac Ginty, R. (2021). Contextualizing local peace processes: Multi-scalar peace, in Pospisil, J. *Local Peace Processes*. UK, British Academy. https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/3415/Conflict-Stability-Local-Peace-Processes_MM5lYsf.pdf
- Maekawa, W., Ari, B., & Gizelis, TI (2019). UN involvement and civil war peace agreement implementation. *Public Choice* 178, 397-416. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0602-9>
- Makdisi, S., Kiwan, F., & Marktanner, M. (2010). “Lebanon: The Constrained Democracy and its National Impact,” in *Democracy in the Arab World: Explaining the Deficit*, eds. Ibrahim Elbadawi and Samir Makdisi. London: Routledge. 115-141.
- McCandless, E., & Faus Onbargi A. (2023). Just transitions and resilience in contexts of conflict and fragility: The need for a transformative approach. *Current opinion in Environmental sustainability*.
- McCandless, E. (2018). Reconceptualizing the social contract in contexts of conflict, fragility and fraught transition. Working Paper, University of the Witwatersrand. <https://www.wits.ac.za/wsg/research/research-publications/-working-papers/>
- McCandless, E. (2010). In pursuit of perpetual peacebuilding: Where the UN’s peacebuilding architecture needs to go. Center for


- International Policy Studies (CIPS), University of Ottawa, the Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 1/2010. *Peer reviewed*. <https://www.cips-cepi.ca/publications/erin-mccandless-in-pursuit-of-peacebuilding-for-perpetual-peace-where-the-uns-peacebuilding-architecture-needs-to-go/>
- McCandless, E. (2008). Integrated approaches to peacebuilding in transitional settings: Lessons from Liberia. *ISS Paper*, South Africa: Institute for Security Studies. *Peer reviewed*. <https://gsdrc.org/document-library/lessons-from-liberia-integrated-approaches-to-peacebuilding-in-transitional-settings/>
- McCandless, E., with R. Hollender, M. J. Zahar, M. H. Schwoebel, A. R. Menocal, A. Lordos, and case study authors. (2018). Forging resilient social contracts: Preventing violent conflict and sustaining peace. Summary Findings, and Full Report, UNDP. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/forging-resilient-social-contracts--preventing-violent-conflict.html
- Mahmoud, Y. (2023). How Can the UN Sustaining Peace Agenda Live Up to Its Potential? In: de Coning, C., Saraiva, R., & Muto, A. (eds) *Adaptive Peacebuilding: Twenty-first Century Perspectives on War, Peace, and Human Conflict*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Mintz, A., & DeRouen Jr, K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge University Press.
- Molloy, S., & Bell, C. (2019). How peace agreements provide for implementation. Edinburgh: Political Settlements Research Project, University of Edinburgh.
- Moore, A. (2023). How AI could revolutionize diplomacy. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2023/03/21/ai-artificial-intelligence-diplomacy-negotiations-chatgpt-quantum-computing/>
- Ndinga-Kanga, M., van der Merwe, H., & Hartford, D. (2018). Forging a Resilient Social Contract in South Africa: States and Societies Sustaining Peace in the Post-Apartheid Era. *Working Paper Series*. Johannesburg: Wits School of Governance.
- Nilsson, D. (2008). Partial peace: Rebel groups inside and out-side of civil war settlements. *Journal of Peace Research* 45:479-95.
- Özderdem, A., & Mac Ginty, R. eds. (2019). *Comparing peace processes*. Routledge.
- Paffenholz, T. (2014). Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion–Exclusion Dichotomy. *Negotiation Journal*, 30:1:69-91.
- Paladini, B., & Molloy, S. (2019). More inclusive monitoring of peace agreement implementation Barometer Initiative in Colombia. In: Carl, A. ed. *Navigating inclusion in peace processes (PSRP Report, Accord)*. London: Conciliation Resources.
- Papagianni, K. (2009). *The Role of Political and Development Actors in Mediation Processes*, Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva.
- Piedmont, D. (2020). Political reintegration and elections. *Insights*. Creative Associates. <https://www.creativeassociatesinternational.com/insights/political-reintegration-and-elections/>
- Pillay, R., & McCandless, E. (2009). *Assessment of Development Results: Evaluation of UNDP Contribution to the Islamic Republic of Afghanistan*. New York: UNDP.
- Pospisil, J., & Rocha Menocal, A. (2017). Why Political Settlements Matter: Navigating Inclusion in Processes of Institutional Transformation. *Journal of International Development*, 29:5:551-558.
- Pospisil, J. (2020). Peace and Political Unsettling. *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*. Palgrave. pp. 1-9.
- Pugh, M. (2012). Reflections on Aggressive Peace. *International Peacekeeping*, 19(4), 410-425.
- Rabi, Uzi. (2009). Qatar's Relations with Israel: Challenging Arab and Gulf Norms, *The Middle East Journal* 63(3), 443-459.
- Rocha Menocal, A. (2015). "Inclusive Political Settlements: Evidence, Gaps, and the Challenges of Institutional Transformation." University of Birmingham.
- Rocha Menocal, A. (2020). *Why does inclusion matter: Assessing the links between inclusive processes and inclusive outcomes* (Working Paper no. 71). OECD.
- Ross, N. (2017). *Civil Society's Role in Monitoring and Verifying Peace Agreements: Seven Lessons from International Experiences* Geneva: Inclusive Peace & Transition Initiative. The Graduate Institute of International and Development Studies.
- Saideman, S. M., & Zahar M. J. (eds.) (2008), *Intra-state Conflict, Governments and Security: Dilemmas of Deterrence and Assurance*, London: Routledge.
- Salmoni, B., Bryce, L., & Wells, M. (2010). *Regime and Periphery in Northern Yemen: The Houthi Phenomenon*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Schernbeck, N., & Vimalarajah, L., (2017). *Paving the Way for the Effective and Inclusive Implementation of Peace Accords*. A

- Strategic Framework. Germany: Berghof Foundation.
- Schultz, K. (2019). Great power mediation: Opportunities and challenges for China. Washington DC: Stimpson Center.
- Schrodt, P. A., & Gerner, D. J. (2004). An event data analysis of third-party mediation in the Middle East and Balkans. *Journal of Conflict Resolution*, 48(3), 310-330.
- Spies, Chris. (2002). South Africa's National Peace Accord: Its Structures and Functions. In *Owning the Process: Public Participation in Peacemaking*, edited by Barnes Catherine. ACCORD. Conciliation Resources.
- Sriram, C. L., & Zahar, M. J. (2009). The Perils of Power-Sharing: Africa and Beyond, *Africa Spectrum*, 44(3), 11-39.
- Stedman, S. J., Rothchild, D., & Cousens, E. (2002). *Ending Civil Wars*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Stewart, F. (2008). *Horizontal Inequalities and Conflict – Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. London: Palgrave Macmillan.
- Usef, A. (2022). Qatar's role as a mediator in the Middle East. *Young Diplomat Review*. <https://www.youngdiplomat.org/post/qatar-s-role-as-a-mediator-in-the-middle-east>
- Van Tongeren, P. Ojielo, O., Brand-Jacobsen, K., McCandless, E., & Tschirgi N., (2012). The evolving landscape of infrastructures for peace, *Journal of Peacebuilding and Development*, 7(12).
- UN Department of Political Affairs (UNDPA). (2012). *United Nations Guidance for Effective Mediation*. New York: UN.
- UN DPPA. (2022). *Engaging at the local level: Options for UN mediators: A practice note*. New York: UN DPPA.
- UN DPPA and Swiss Peace. (2021). *Social media in peace mediation: A practical framework*. New York: UN DPPA.
- UNSG. (2020). *Peacebuilding and Sustaining peace, Report of the Secretary General, A/74/976-S/2020/773*.
- UNSG. (2015). *Cooperation between the United Nations and Regional and Subregional Organizations on Mediation, Report of the Secretary-General, A/70/328*.
- UNSG. (2010). *Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict, Report of the Secretary-General. A/64/866, S/2010/386*.
- UNSG. (2009). *Enhancing mediation and its support activities, Report of the Secretary-General. UN S/2009/189*.
- UN. (2023). *A new agenda for peace*. New York: UN.
- UN. (2008). *Verification in all its aspects, including the role of the United Nations in the field of verification*. New York: UN.
- UN and World Bank. (2018). *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC: World Bank Group.
- Walter, B. F. (1997). The Critical Barrier to Civil War Settlement. *International Organization* 51(3), 335-364.
- Woodward, S. (2002). Economic Priorities for Successful Peace Implementation, in *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, ed. J. Stedman, D. Rothchild, & E. Cousens. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- World Bank. 2011. *Conflict, Security, and Development, World Bank Development Report*. Washington DC: World Bank.
- Zahar, M. J., & McCandless, E. (2020). Sustaining peace one day at a time: Inclusion, transition crises, and the resilience of social contracts. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 14(1), 119-138.

- 6 مع قدر من التعديل الطفيف، مستمد من De Rouen et al.، الذي اشتقه من Arnold (1989).
- 7 <https://peaceaccords.nd.edu/barometer>
- 8 تظهر لغة الأسباب الجذرية في القرارات الثنائية الصادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة/الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الحفاظ على السلام، وفي التقارير المتتالية للأمين العام للأمم المتحدة، وتظهر أيضًا في تقارير وتوجيهات الوساطة من الأمم المتحدة - كمعيار لاتفاقيات السلام «الجيدة» أو «الناجحة» (UN, 2012; UNSG, 2009).
- 9 <https://www.peaceau.org/en/article/panel-of-the-wise>, <https://www.globalwomenmediators.org/femwise-africa/>
- 10 انظر، على سبيل المثال، تحليل Pillay and McCandless (Pillay and McCandless, 2011, p.46-47) لـ «خطة العمل الشاملة في أفغانستان». وقد طرحت مجموعة الدول السبع فكرة التعاون بين الدول الهشة والتعلم من الأقران، ودعت إلى اتباع خطوط تفكير مماثلة. <https://www.g7plus.org/peer-learning-and-fragile-to-fragile-cooperation/>
- 1 تظهر البيانات الجديدة أنه في عام 2021 تم تدويل زهاء نصف جميع النزاعات (Uppsala University 2021).
- 2 يتجلى هذا الاتجاه في قاعدة بيانات اتفاقيات السلام بجامعة إدنبره (PA-X) [https://www.peaceagreements.org/about]، وهو اتجاه تزايد بصورة حادة منذ عام 2005 وشهد ذروته في منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين (Bell and Badanjak, 2019, p.459).
- 3 28% منها لم يتم البدء به مطلقاً أو تم تنفيذه عند الحد الأدنى.
- 4 يستكشف الكثير من الأبحاث العقبات السياسية وتلك المتعلقة بالقدرة. يناقش جان أرنو Jean Arnault (2006) «الشواغل الجوهرية» باعتبارها مجالاً رئيسياً ثالثاً من العوائق، وقد أدمجناها هنا في مناقشة أوسع حول مشاكل التصميم.
- 5 يرى Azar (2003) أن النزاعات الممتدة تنجم عن مزيج من الاحتياجات الإنسانية الأساسية بما في ذلك الأمن والانتماء والاعتراف وعدالة التوزيع، والمظالم الاقتصادية والسياسية.

بيان عن تضارب مصالح

يقرّ الكاتبان بعدم وجود أي تضارب مصالح مالية أو علاقات شخصية يمكن أن تؤثر على العمل الوارد في هذه الدراسة.



تأسس المعهد العالمي للبحوث الاستراتيجية من قبل جامعة حمد بن خليفة، عضو مؤسسة قطر، كمؤسسة فكرية مستقلة وعابرة للتخصصات، تهتم بالتحديات العالمية في مجال الحوكمة والتقدم (المعرّف هنا بالتطور والازدهار والتنمية) والسلام. نسعى في المعهد إلى توثيق الاتجاهات الحالية، وفهم العمليات، وتفكيك علاقات القوة، وتحليل الأسباب الجذرية، واستكشاف حلول السياسات. يدمج عملنا ما بين التحليل الهيكلي وقوة الخيال، متجاوزين بذلك الاستقراء التقليدي للتطورات والاتجاهات الحالية. وبفضل بحوثه وقدرته على عقد حوارات عالمية في موضوع السياسات ما بين أصحاب الشأن، يعزز المعهد الرؤية المستقبلية عند صانعي القرار في قطر والمنطقة عامةً لصنع قرارات أكثر استنارة، تنتج عن دراسة الاحتمالات، والسيناريوهات، والنتائج المستقبلية.

أصبح المعهد عالميًا في توجهه بفضل انتسابه لجامعة حمد بن خليفة ولاستفادته من الشراكات التي أبرمها مع شبكة متعاونين محليين، وإقليميين، وعالميين رائدين، ساعيًا بذلك لإحداث أثرٍ ذي مغزى على السياسات العالمية من وجهة نظر عربية وإقليمية.

