الاختبـار الصعب:

معضلات تسوية الصراعات الداخلية في الشرق الأوسط

OxfordResearchGroup
building bridges for global security

المركز الإقليمي للدراسات الإستراتيجية - القاهرة
THE REGIONAL CENTER FOR STRATEGIC STUDIES - CAIRO
RCSS

الاختبـار الصعب:
معضلات تسوية الصراعات الداخلية في الشرق الأوسط

OxfordResearchGroup
building bridges for global security

المركز الإقليمي للدراسات الإستراتيجية – القاهرة
THE REGIONAL CENTER FOR STRATEGIC STUDIES – CAIRO
RCSS

الاختبار الصعب:
معضلات تسوية الصراعات الداخلية في الشرق الأوسط

الهيئة العلمية

د.عبد المنعم سعيد
مدير المركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية بالقاهرة

جابرييل ريفكيند
مدير برنامج الشرق الأوسط بمجموعة أكسفورد للأبحاث

الإشراف الأكاديمي:

أ. كارن أبو الخير
المدير التنفيذي للمركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية

أ.سارة حسن
منسق برنامج الشرق الأوسط في مجموعة أكسفورد للأبحاث

تحرير:
د. خالد حنفي علي
باحث مصري في الشئون الأفريقية، مؤسسة الأهرام

مراجعة لغوية:
شريف حتيتة

تصميم وإخراج:
رانيـــا حـواس

صدر في القاهرة - يونيو ٢٠١٦

المركز الإقليمي للدراسات الإستراتيجية – القاهرة
THE REGIONAL CENTER FOR STRATEGIC STUDIES – CAIRO

المركز الإقليمي للدراسات الإستراتيجية بالقاهرة

مركز تفكير إقليمي مستقل مقره القاهرة، تأسس عام ٢٠١٢، يهتم بمتابعة وتحليل وتقدير التطورات على ساحة جيواستراتيجية واسعة، تضم كافة الدول العربية، والأطراف الإقليمية المجاورة لها، أو المتداخلة معها، والمساحات المائية المحيطة بها، إضافة إلى الأطراف الدولية الرئيسية ذات المصالح أو الاهتمام بشئون الإقليم.

العنوان: ٦ شارع إبن أرحب – شارع النيل بجوار كوبري الجامعة – الدور ١٣ • الرمز البريدي: ١٢٣١١
البريد الإلكتروني: assessments@rcssmideast.org
الهاتف: ٣٥٦٩٩٩٢٠ (٢٠٢+) • الفاكس: ٣٥٦٩٩٩٢٢ (٢٠٢+)

OxfordResearchGroup
building bridges for global security

Oxford Research Group

The Oxford Research Group (ORG) is an independent peace and security think-and-action-tank that has been influential for over 30 years in pioneering the idea of sustainable approaches to security as an alternative to violent global confrontation, through original research, wide-ranging dialogue, and practical policy recommendations.

Development House
56-64 Leonard Street
London EC2A 4LT
T +44 (0)20 7549 0298
F +44 (0)20 7681 1668

قائمة المحتويات [*]

تقديم: تسوية الصراعات.. "الاختبار الصعب" للشرق الأوسط ..... ص ١
المحرر

الأدوار المختلفة للفاعلين في تسوية الصراعات في الشرق الأوسط ..... ص ٥
د. علي الدين هلال

فرص التكامل بين منهجي الدراسات الاستراتيجية وحل الصراع ..... ص ١٣
أوليفر رامزبوثام

تقييم دور مجلس التعاون الخليجي في تسوية الصراع اليمني ..... ص ٢١
د.معتز سلامة

تحديات الوساطة العُمانية والكويتية في الصراع اليمني ..... ص ٢٩
د.محمد عز العرب

حدود فاعلية الأمم المتحدة في تسوية الصراع السوري ..... ص ٣٩
محمد عباس ناجي

عوامل إخفاق الجامعة العربية في تسوية الصراع السوري ..... ص ٤٧
محمد عبد القادر خليل

القابلية للسلام في الصراع الليبي.. المدخل والأدوار ..... ص ٥٣
د. خالد حنفي علي

تسوية الصراع في دارفور.. دروس مستفادة ..... ص ٦٣
د.رانيا حسين خفاجة.

(*) الأراء الواردة في الأوراق البحثية تعبر عن آراء كاتبيها ولا تعبر بأي شكل عن آراء المركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية ومجموعة أكسفورد للأبحاث.

1

تقديم:
تسوية الصراعات.. «الاختبار الصعب» للشرق الأوسط

د. خالد حنفي علي
باحث في الشئون الأفريقية،
مؤسسة الأهرام

السلام ليس فقط أفضل من الحرب، وإنما أصعب منالًا، كما يقول الكاتب الإنجليزي الشهير جورج برنارد شو، لذا، كان من اليسير على الفرقاء المتنازعين في الشرق الأوسط إطلاق الرصاصة الأولى لإشعال الصراعات الداخلية المسلَّحة، إلا أنه بالمقابل، فقد شكَّل جلوسُهم مَعًا – بمساعدة طرف ثالث – على طاولة التفاوض لتسوية خلافتهم سلميًا «اختبارًا صعبًا»، ربما ستحدد نواتجَه أو مخرجاتِه المساراتُ المستقبليةُ للمنطقة ككل.

إن مكمن الصعوبة في عملية التسوية السلمية ينبع بالأساس من السمات المعقَّدة للصراعات الداخلية في الشرق الأوسط، وخاصة في سوريا واليمن وليبيا؛ فتلك الصراعات تتسم بالامتداد من أعلى إلى أسفل لتتجذر في البنى المجتمعية والدينية والقبلية، بخلاف أن طول أمد الصراعات جعلها مغرقة بتشظي أطرافها، ومتكاثرة من حيث قضاياها الخلافية، و"متحركة" من حيث موازين القوى التي تتسم بعدم الحسم السياسي والعسكري.

وما يزيد الأمر تعقيدًا، تداخلُ حسابات وحدود الداخل والخارج في صراعات الشرق الأوسط التي اتخذت صبغة "عابرة للحدود" من حيث الأطراف والديناميات والتأثيرات. فلقد خضعت هذه الصراعات تارةً لـ "الأقلمة"؛ أي: انخراط قوى إقليمية فيها سواء لكبح تأثيراتها الممتدة، أو توجيهها لتغيير موازين القوى في المنطقة لصالحها. وتارةً أخرى اتخذت مسارًا "تدوليًا"؛ حيث تحوَّلت إلى ساحة تنافس بين القوى الكبرى على المصالح والنفوذ في الشرق الأوسط، خاصة في ظل ما أفرزته تلك الصراعات من قضايا لاجئين، وهجرة غير شرعية، وإرهاب وجماعات متطرفة متنقلة عبر الحدود.

في ضوء ذلك، أمسى تدخُّل الأطراف كوسطاء لتسوية الصراعات الداخلية، أمرًا ينطوي على تعقيدات وعراقيل جمة؛ فأي تسوية لصراعٍ ما تعني أن الأطراف المتنازعة تدخل، سواء بصورة ثنائية أو بمشاركة أطراف دولية رسمية وغير رسمية، في اتفاقية لحلِّ خلافاتها الأساسية بطريقة سلمية، لكن حتى يصل الصراعُ إلى لحظة التسوية تلك، **فإنه يتطلب مجموعة من العوامل الأساسية، من أبرزها الآتي:**

أولًا: توافر الإنهاك الصراعي، بمعنى: أن يؤدي القتال العسكري لأطراف الصراع إلى حالة إنهاك واستنزاف يصل إلى مرحلة يجدون فيها أن لجوءهم للسلاح لم يَعُد محقِّقًا لحاجاتهم ومصالحهم. إضافةً إلى أن الصراع ذاته بات يطرح كُلْفة سياسية واجتماعية واقتصادية لم يعد بالإمكان تحمُّلها؛ إذ يعني مزيدٌ من الصراع العسكري إهدارًا أكبر لمواردهم وتراجعًا لمؤيديهم. وفي مثل هذه الظروف يكون أطراف الصراع أكثر قبولًا، إما للتوقف مؤقَّتًا عن الحرب، كما يظهر في اتفاقات وقف إطلاق النار، أو خوض غمار المسار التفاوضي بحثًا عن وسائل أخرى توقف خسائرهم.

يتحقق ذلك الإنهاك حال توافر شروط أساسية يمكن اشتقاق بعضها من نظرية وليم زارتمان حول اللحظة الناضجة لتسوية الصراع؛ أولها: أن يدرك ممثلو الأطراف وقادتهم عدمَ إمكان وجود بدائل سوى التفاوض كأداة أقل كلفة من الحرب، وأكثر تحقيقًا لمصالحهم. وثانيها: وجود ضغوطات داخلية لوقف نزيف خسائر الحرب. وثالثها: تنامي ضغوطات القوى الخارجية (إقليمية أو دولية) المنخرطة في الصراع على الأطراف المتنازعة للتفاوض السلمي. ورابعها: انحسار وصعوبة الحصول على الدعم المالي والتسليحي لأطراف الصراع. على أنَّ توافُرَ تلك الشروط قد لا يحقق الإنهاك المؤدي لقبول التفاوض، إذا كان أحد وليس كل أطراف الصراع - لا يزال - يملك "فائض قوة "، بمعنى أنَّ الأداةَ العسكريةَ لم تصل بعدُ إلى حدِّ تراجُع منفعتها الحدية له.

ثانيًا: حساسية الوسطاء وقوتهم، فلكي تؤتي أي وساطة أُكُلَها، أو تصبح فعَّالةً في تسوية الصراعات، فإن ذلك يستلزم شروطًا؛ منها: هل يملك الوسيط قبولَ وثقة الأطراف المتنازعة عبر التزامه بمعايير النزاهة والاستقلالية والحياد في تسوية الصراع، وما إذا كانت الوساطة أكثر حساسية وإدراكًا لطبيعة السياق الداخلي والخارجي، وما يطرحه من فرص وقيود.

هنا، يتدخل منطق خصوصية كلِّ صراع على حِدَة، ليحدد أيَّ الأوزان النسبية الأكثر تأثيرًا في فعالية الوساطة، فعلى سبيل المثال، عادةً ما تُولِي أطراف الصراع في المنطقة العربية بحكم الإرث الثقافي والاجتماعي أولوية لمسألة القبول والثقة في عدالة الوسيط، دون أن يعني ذلك إغفالَ أمورٍ أخرى، كالسياق، وطبيعة الصراع، وقضاياه ومدى تعقُّدِها من عدمه.

وبرغم أنه نظريًّا قد لا تفرض الوساطة الحلول على أطراف الصراع، خاصةً أنه يفترض عدم تمثيلها لأية مصالح قد تؤثر على سير التسوية المحتملة، لكن الواقع العملي يشير إلى أن "الوسيط القوي" الذي يملك الحوافز والروادع قد يتمكن من التوصُّل لتسوية سلمية، خاصة إذا كان يمثل مجموعة مصالح

خارجية ضاغطة على أطراف النزاع أنفسهم على غرار الحالة الشهيرة لهنري كيسنجر كوسيط بين مصر وإسرائيل في السبعينيات. وفي حالاتٍ أخرى، قد تفرض الوساطة تسوية الصراع بطرق ناعمة وغير مباشرة، إذا تمكنت من توفير مناخ من الثقة واستكشاف مصالح الأطراف، ومساعداتهم على تحديد الأولويات، وما يمكن أن يقبلوا به في أي اتفاق إطاري مبادئ ثم تفصيلي.

ثالثًا: ملاءمة مقترحات التسوية؛ إذ إن مقترحات تسوية الصراع ذاتها قد تلعب دورًا في تعطيل أو تسريع مسار الخروج من الحرب إلى السلام، فكلما استجابت تلك المقترحات للاحتياجات المتنافسة للفواعل المتصارعة، وعبَّرت عن موازين القوى فيما بينهم، بدت التسويةُ السلمية أكثر قابليةً للتنفيذ، خاصة وأن الصراعات إنما تنشأ بالأساس لوجود تعارض في حاجات الأطراف المتنازعة وأهدافهم ومصالحهم، ولذا، فأي استراتيجية للتدخل لإنهاء الصراعات تتطلب موازنة بين معالجة للعوامل التي فجرتها، والأوضاع التي كرَّستها لاحقًا.

وإذا ما استطاع الفرقاءُ التوصلَ إلى تسوية – تحت ضغوط إقليمية ودولية –لا تلبي سوى احتياجات أطراف دون أخرى تصبح أقل قدرة على الإنفاذ والصمود في الواقع، حتى لو توافرت لها ضمانات خارجية لتنفيذها، حيث يبرز عندئذٍ ما يُسمَّى بـ "المفسدون للتسوية"، أي أولئك الأطراف غير المقتنعين بالاتفاقات السلمية، والذين يسعون لعرقلتها على الأرض لأنهم يشعرون أنها غير عادلة، أو تحقق مكاسب لطرف على حساب الآخر.

اللافت أن مضمون مقترحات التسويات التي طرحت في صراعات الشرق الأوسط اتجهت أكثر نحو مبدأ "تقاسُم السلطة"، على أساس أنه صيغة استرضائية قد تمكن من تسوية الصراعات؛ ولاسيما في ضوء أن الأخيرة تشهد انقسامًا من حيث الأطراف وانتماءاتهم وقوتهم الميدانية والسياسية. إلا أنه قياسًا على شواهد عديدة في تسوية صراعات أفريقية مسلَّحة، فإن تقاسم السلطة يجمِّد الصراع زمنيًّا عند نخبة سياسية وعسكرية محدَّدة تحظى بالمكاسب نتاجًا لتكريس واقعٍ ما، ومن ثَمَّ تمنع الحراك السياسي النخبوي الكفيل ببناء مستقبل بناء الدولة واستقرار السلام.

الأكثر خطورة في مسألة تقاسُم السلطة أنها تضع إنفاذ التسوية برُمَّتِها رهنًا بحسابات الأطراف المشاركة فيه، وهو ما تجلَّى مثلًا في مضمون تسوية الصراع الليبي في اتفاق الصخيرات في ديسمبر ٢٠١٥، والذي انطوى على تقاسُم للسلطة والمناصب بين الفرقاء المتنازعين بغية توحيد سلطة الدولة التي انقسمت بين حكومتين وبرلمانين، لكنه تعرقل إثر تعثُّر منح مجلس النواب الثقة لحكومة الوفاق الليبي؛ ولاسيما بسبب الخلافات حول الشِّق الأمني في الاتفاق.

رابعًا: الحاضنة المجتمعية للتسوية، فإذا ما تمَّت موافقة الأطراف على اتفاق التسوية بين القادة والممثلين السياسيين والعسكريين، فإن الأسئلة الصعبة التي تلي ذلك هي: كيف يستطيع الاتفاق نيل التأييد الشعبي له كي يمهِّد البيئة العامة لعملية إنفاذه من قبل أطراف الصراع؟ بل الأهم: كيف يمكن انتقال تسوية الصراع بمنطقها الفوقي السلطوي إلى البنى المجتمعية ذاتها؟

وفي هذا السياق، يبرز نهج تحويل الصراعات ذاتها من حالة سلبية إلى إيجابية كي يقر أطراف الصراع بوجود مصالح مختلفة لهم، ومن ثَمَّ، توجيه صراعاتهم في اتجاهات بناءة، أي بمعنى أكثر وضوحًا: كيف يمكن تغيير السياقات البنيوية في المجتمعات لتمسي أكثر إنتاجًا للسلام لا الصراع؟ وهنا يبرز دور الجهات غير الرسمية في الصراعات، خاصة عبر أنشطة الحوار وإصلاح المدركات وتكريس ثقافة السلام.

لماذا الكتاب؟

هذه العوامل المحددة لتسوية الصراعات الداخلية المسلَّحة تستدعي نظرة تقويمية لأدوار الفاعلين المختلفين أو الوسطاء في هذا الشأن، سواء أكانوا دولًا أم منظمات حكومية أممية وإقليمية، أم جهات غير رسمية. ذلك الأمر سعت الأوراق الثماني في الكتاب إلى مناقشته عبر حالات الصراع المسلَّح

في اليمن وسوريا وليبيا ودارفور، علمًا بأن تلك الأوراق جاءت نتاجًا لورشة عمل مشتركة حول تقييم عملية تسوية الصراعات المسلَّحة في الشرق الأوسط بين المركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية ومجموعة أكسفورد للأبحاث في لندن التي عُقِدت في القاهرة يومي ١٧ و١٨ أبريل ٢٠١٦.

وفي هذا الإطار، طرح د.علي الدين هلال أستاذ العلوم السياسية في جامعة القاهرة في ورقته رؤية شاملة للأدوار المختلفة لتسوية الصراعات في الشرق الأوسط، واضعًا يديه على مكامن القوة والضعف في هذه الأدوار. وربطت الورقة في الوقت نفسه بينها وبين مضامين التسويات وخصائص الصراعات الراهنة التي يراها متكاملة ومترابطة، ليخلص إلى أنه ما لم تتصف التسويات بالإنصاف فإنها تؤسس بذلك لصراعات أخرى في المستقبل.

في الوقت نفسه، فإن أوليفر رامزبوثام أستاذ حل النزاعات بجامعة برادفورد انطلق من أن الصراعات المعاصرة وما تحمله من تعقيدات تدفع لبناء مدخل مشترك بين منهجي الدراسات الاستراتيجية وحل الصراعات. وأشار إلى أن حل الصراع يشمل ثلاث مقاربات متقاطعة (الإدارة غير العنيفة للصراع، وتسوية الصراع، وتحويل الصراع الذي يقترن بحفظ السلام وصناعة السلام وبناء السلام)، طارحًا فرصَ التكامل بين المنهجين كسبيل لمعالجة الصراعات.

ثم ينتقل الكتاب من الأطر العامة لتسوية الصراعات إلى مناقشة تفصيلية ذات طابع تقييمي لجهود تسوية الصراعات في حالات اليمن وسوريا. حيث أعطى الدكتور معتز سلامة الخبير في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام تفسيرًا لعوامل ضعف دور مجلس التعاون الخليجي كمنظمة إقليمية في تسوية الصراع اليمني. فيما ركَّز الدكتور محمد عز العرب الخبير بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام على تقييم أدوار الوساطة العمانية والكويتية في الصراع اليمني، مبرزًا محددات وعوائق تلك الأدوار، فضلًا عن مسارات الصراع اليمني وتأثيره في الوساطة الخليجية.

على الصعيد السوري، ناقش أ. محمد عباس ناجي الخبير بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام حدود فاعلية الأمم المتحدة في تسوية الصراع في هذا البلد، محددًا العقبات التي اعترضت وساطة الأمم المتحدة، وخاصة ما يتعلق بارتهانها بالتوازنات الدولية.

في الوقت نفسه، حدَّد أ.محمد عبد القادر خليل الخبير بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام عوامل إخفاق الجامعة العربية في تسوية الصراع السوري، مُرْجِعًا ضعف دورها في التسوية إلى خلل موازين القوى الداخلية بين أعضائها.

ولأن الحاضنة المجتمعية لأي تسوية تشكِّل عاملًا لصمود أو هشاشة أي تسوية للصراع، فقد طرحت ورقة الدكتور خالد حنفي علي، الباحث في مؤسسة الأهرام مفهومَ القابلية للسلام. أي مدى ميل أو استعداد القوى القاعدية للسلام، متخذة من منظور تحويل الصراع مدخلًا لفهم طبيعة الأدوار، سواء الرسمية أو غير الرسمية، في بناء بيئة عامة أكثر استعدادًا لحل الخلافات سلميًا في المجتمع الليبي.

ويختتم الكتاب بورقة بحثية عن الصراع المسلَّح في دارفور من منظور ما يطرحه من دروس مستفادة تتعلق بتسوية الصراعات؛ إذ طرحت الدكتورة رانيا حسين خفاجة (المدرس بجامعة القاهرة) جملة من الإشكاليات التي يبدو أنها تتكرر في صراعات الشرق الأوسط، برغم اختلاف سياقاتها. من أبرز هذه الإشكاليات، الضغوط الخارجية التي قد تُعجِّل بلحظة نضج الصراع للتسوية برغم عدم حلولها، ومدى حياد الوسطاء، وتأمين الدعم الشعبي للتسويات، وكذلك مضامين التسوية ذاتها، وما إذا كانت جزئية أم شاملة، فضلًا عن آليات ضمان تنفيذ التسويات.

أخيرًا، فإن مضمون هذا الكتاب يشكِّل محاولةً جادة من خبراء وباحثين مصريين وأجانب لتقويم جهود تسوية الصراعات الداخلية المسلَّحة في الشرق الأوسط، في مسعى لتصويب سلبياتها، وتعزيز إيجابياتها، دون أن يعني ذلك إغفال أننا إزاء سياق صراعي معقَّد، ليس من اليسير نقله من حالة الفوضى وعدم الاستقرار إلى السلام والأمن، دون تنازلات مؤلمة من كافة أطراف الصراع لبلوغ التسويات السلمية.

2

الأدوار المختلفة للفاعلين في تسوية الصراعات في الشرق الأوسط

د. علي الدين هلال
أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة

إن تسوية الصراعات وحلها أمرٌ ينبغي أن يبدأ بفهمٍ عميق لطبيعة الصراع المراد تسويته، والعوامل التي تدفع لتصعيده واستمراره، والفاعلين الداخليين والإقليميين والعالميين المشاركين في هذا الصراع والتفاعلات القائمة بينهم، ومدى تأثير كل فاعل - أو مجموعة من الفاعلين - على دورة حياة الصراع. وينبني على هذا الفهم تقدير شكل وتوقيت التدخل للوصول إلى تسوية الصراع.

تنبع أهمية ما تقدَّمَ في تحديد تحت أية ظروف يمكن تسوية الصراعات وحلها؟ وما هي سمات البيئة المناسبة لهذا التدخل؟ وذلك لأن كل صراع له دورة حياة تتضمن مراحل: الابتداء Initiation، والتصعيد Escalation، وتخفيض حدة المواجهة De- escalation وصولًا إلى التسوية Settlement والحل Resolution. والسؤال المهم في هذا الشأن هو: **متى تبدأ حِدَّةُ الصراع في التراجع؟**

من الأرجح أن يحدث ذلك عندما يشعر أطراف الصراع - المباشرون وغير المباشرين - أن تكلفة استمراره تفوق بشكل واضح العائد المتوقَّع من تحقيق النصر على الخصم، ويحدث ذلك أيضًا عندما يشعر أطراف الصراع المسلَّح بوجود توازن عسكري، مما لا يمكِّنها من تحقيق الانتصار باستخدام القوة العسكرية. وينتقل هذا الشعور أو الإدراك إلى مستوى السلوك عندما يحدث تدخل دبلوماسي يطرح مجموعة من الحوافز incentives، والكوابح disincentives، فتمثِّلُ الحوافز المزايا التي تشجِّع أطراف الصراع على تسويته، وتشير الكوابح إلى الأخطار والخسائر المترتبة على استمرار الصراع.

في هذا السياق، فإن وجود "طرف ثالث" يتحلى بالمصداقية Credibility والإنصاف Fairness، ويتمتع بثقة أطراف الصراع يُعدُّ من الأمور الحيوية في عملية التسوية، فالمهمة الرئيسية لهذا الطرف هي تحويل الصراع بطريقة تراكمية وتدرُّجية من معادلة صفرية Zero-sum game إلى معادلة غير صفرية، يحقق بمقتضاها كلُّ أطراف الصراع قدْرًا من مطالبهم، مما يسمح لهم بالعودة إلى قواعدهم الشعبية وادِّعاء الانتصار. ومؤدَّى ذلك أن عملية تسوية الصراعات وحلها تتضمن أولًا: بناء الثقة وتقليل المخاوف والشكوك أو مشاعر الخوف وعدم الأمان بين أطراف الصراع، وتتضمن ثانيًا: خلق مساحات من المصالح المشتركة بينهم، وإيجاد مجالات مختلفة يمكن لكلٍّ منهم الزهو بما أنجزه فيها.

وبخصوص ذلك، تتعدد الاجتهادات النظرية، ويستخدم بعضُ الباحثين تعبير "تحويل الصراعات Conflict Transformation " للدلالة على أن الهدف هو تغيير سياق الصراع، والعلاقة بين أطرافه، والتعامل مع مصادره وأسبابه؛ أي: تغيير الأوضاع المجتمعية (السياسية والاقتصادية والاجتماعية) التي أدت إلى اندلاعه في المقام الأول. وسواء انطلق الباحث من مفهوم حل الصراع أو تحوُّلِهِ، فإن أسلوب التدخل في صراعٍ ما يتوقف على طبيعته وجوهره، فهناك صراعات أكثر قابلية للتفاوض، وصراعات أخرى تبدو أكثر صعوبة وعنادًا. وفي هذه الحالة، تصبح المهمة هي إدارة الصراع Conflict Management التي تهدف إلى تقليل حدته، أو على الأقل الحيلولة دون تصعيده.

طبيعة الصراعات في الشرق الأوسط

أصبح الشرق الأوسط "مِرْجَل" و"مستودع" أكبر عدد من الصراعات المسلحة في العالم المعاصر، والتي تمثِّل تهديدًا للسلم والأمن الدوليين. وتختلف التفاصيل من صراع لآخر، **ولكن يمكن إيجاز أهم سمات هذه الصراعات فيما يلي:**

١. أنها صراعات اجتماعية ممتدَّة Protracted Social Conflicts - حسب تعبير إدوارد عازار- أو صراعات هوية Identity Conflicts. وتشير هذه السمة إلى الجوانب المعنوية للصراع، وإلى ارتباطها بالتكوينات الاجتماعية بين الجماعات الإثنية التي تستند إلى أسس لغوية وقومية ودينية وطائفية وجغرافية مختلفة، والتي يضمُّها إقليم الدولة.

وتظهر هذه السمة تقريبًا في كل صراعات المنطقة قديمها وجديدها، ابتداءً من المشكلة الفلسطينية والصراع العربي – الإسرائيلي، والحرب الأهلية في السودان، التي انتهت بالتقسيم وإعلان استقلال جنوب السودان عام ٢٠١١، واستمرار التوتُّر في العلاقات الكردية – العربية في العراق، التي اتخذت أشكالًا عسكرية وسياسية على مدى أجيال، وأدَّت إلى إقرار نظام الحكم الذاتي في كردستان العراق عام

١٩٧٠ ، والحرب الأهلية في لبنان، وصولًا إلى تعدد الصراعات المسلَّحة في هذا القرن في العراق، والسودان، وسوريا، واليمن، وليبيا، إضافة إلى استخدام ميليشيات حزب الله في لبنان للقوة، واستمرار الحرب الأهلية في الصومال.

وتتداخل هذه الانقسامات الاجتماعية وفقًا لمعيار الانقسام؛ ففي حالة العراق مثلًا، ينقسم السكان من الناحية القومية إلى العرب والأكراد والتركمان والكلدان والشبك. ومن الناحية الدينية إلى المسلمين والمسيحيين والأيزيديين وغيرهم. وينقسم المسيحيون وفقًا للانتماء القومي إلى عرب وأشوريين وكلدان وأرمن، ووفقًا للانتماء الطائفي إلى كاثوليك وبروتستانت وأرثوذكس.

٢. أنها صراعات تتسم باستخدام القوة المسلحة والعنف، ففيها تختلط الاعتبارات المادية والعاطفية، وتتسم بالاستخدام المفرط للقوة، فهي في أهم جوانبها دفاع عن الهوية والدين والشرف، ولذلك، شهدت هذه الصراعات ممارسات "القتل على الهوية" و "القتل على الدين أو الطائفة". كما عرفت الأعمال الإرهابية التي أخذت شكل تفجير المساجد وأماكن التجمع، واغتيال الشخصيات العامة، والاعتداء على رموز الدولة. وبرز في هذا المجال اسم تنظيم داعش كأكثر التنظيمات دموية وعنفًا، **فقد اتصف نشاطُهُ بما يلي:**

- إعلان «داعش» قيام الدولة الإسلامية واستعادة الخلافة، وترتب على ذلك قيام عدد من التنظيمات الإسلامية المتطرفة بمبايعة أبو بكر البغدادي كخليفة للمسلمين وإعلان ولائها للتنظيم.
- طابعه العابر للحدود، فقد استطاع التنظيم منذ عام ٢٠١٤ السيطرة على أجزاء كبيرة من إقليم سورية والعراق، وإلغاء الحدود القائمة بين البلدين في هذه المناطق، ونجح أنصاره في ليبيا في السيطرة على مدينة سرت واتخاذها موطأً قدم لنفوذهم فيها، وقام أنصار

التنظيم بعمليات إرهابية في السعودية والكويت واليمن وتونس ومصر.

- نجاح داعش في استقطاب وتجنيد أعداد كبيرة من الشباب في الدول الأوروبية من ذوي الأصل العربي أو معتنقي الإسلام حديثًا.

٣. أنها تمثل خليطًا من الحرب الأهلية Civil war أو الحرب الداخلية Internal war والحرب بالوكالة War by proxy . فهي صراعات أهلية أو داخلية قوامها تكوينات اجتماعية متصارعة، كالطوائف الدينية (السنة والشيعة في العراق)، والمشاعر القومية، والقبائل والولاءات الجهوية/ المناطقية (اليمن وليبيا والصومال).

ثم هي حروب تشارك فيها بفاعلية أطراف إقليمية متصارعة يدعم كلٌّ منها أحد الفرقاء المحليين، ففي الحالة السورية مثلًا، تدعم روسيا وإيران وحزب الله اللبناني النظام الحاكم، بينما تدعم الدول الغربية وتركيا والسعودية والإمارات قوى المعارضة، وفي خِضَمِّ هذا الخليط من الأطراف المختلفة، استفادت الأحزاب والفصائل الكردية ونجحت في إقامة صلات مع الولايات المتحدة وروسيا وبعض قوى المعارضة، بل مع النظام الحاكم نفسه.

وترتب على ذلك أن اختلف حظُّ تنظيمٍ ما من صراع لآخر، وعلى سبيل المثال فإن جبهة النُّصرة، التي تُعدُّ جزءًا من تنظيم القاعدة، تم التعامل معها – مع تنظيم داعش - في قرار مجلس الأمن الخاص بوقف إطلاق النار في سوريا بمثابة منظمات إرهابية لا يشملها هذا الوقف، هذا في الوقت الذي تتمتع فيه جبهة النصرة بدعم من جانب السعودية وتركيا. وفي الحالة اليمنية، لم تعتبر قوى التحالف العربي بقيادة السعودية والجماعات المؤيدة لنظام حكم الرئيس عبد ربه منصور هادي القاعدةَ في أغلب شهور ٢٠١٥ خصمًا لها، على أساس أنها كانت تحارب معهم ضد الحوثيين وتنتزع أرضًا منهم، ولكن الموقف تغير في عام ٢٠١٦.

٤. أنها أدت إلى ظهور فئة من "أمراء الحرب" والمستفيدين منها؛ فمع تدفق الأموال، خصوصًا من دول الخليج، تحوَّل الصراعُ إلى "صناعة Industry"، فتقوم الميليشيات المسلحة باستخدام شباب المناطق التي تسيطر عليها بالعمل كجنود مقابل أجر، وتعبر مواقفها عن توجهات الدولة أو الدول المدعمِّة لها. كما أدَّى استمرار الأعمال القتالية في سوريا إلى تنامي الفجوة بين السياسيين المدنيين المقيمين في تركيا أو السعودية والقيادات العسكرية الميدانية، مما يثير الشك حول مدى قدرة الأولى على توجيه وضبط سلوك الثانية، خصوصًا عندما يكون لتلك القيادات الميدانية علاقات مباشرة مع دول إقليمية.

ويؤدي كلُّ ما تقدم إلى تعقُّد تسوية هذا النوع من الصراعات، وربما يكون ذلك هو ما دفع الرئيس الأمريكي باراك أوباما إلى وصفها بأنها صراعات "وجودية Existential "ـ وتحتاج إلى وقت طويل لتسويتها، وأن الدور الأول في هذه المهمة هو للأطراف المحلية والإقليمية.

دور المنظَّمات الإقليمية في التسوية

مع الإقرار بتعقُّد صراعات منطقة الشرق الأوسط، فإن ذلك لا يعني استحالة تسويتها، وبالفعل شهد عامي ٢٠١٥ – ٢٠١٦ مبادرات عديدة بشأن الصراعات في ليبيا وسوريا واليمن، إلى جانب التطورات التي تلت محاولة رئيس الوزراء العراقي حيدر العبادي تكوين وزارة تكنوقراطية لا تقوم على أساس المحاصصة الطائفية، فما هي أهم النتائج التي يمكن استخلاصها من محاولات تسوية هذه الصراعات؟

الملاحظة الأساسية في هذا المجال هي اختلاف دور المنظمات الإقليمية، ويرجع هذا الاختلاف إلى تراوح قدرات هذه المنظمات وفقًا لقانونها الأساسي، وما يتيحه لها من صلاحيات، أو لأنها أصبحت طرفًا في الصراع، أو لمدى أهمية الصراع للقوى الرئيسية في المنظمة.

فلم يكن للجامعة العربية دور فاعل، ربما باستثناء بعثة المراقبين التي أرسلتها في المرحلة الأولى للصراع في سوريا، وإصدارها قرارًا بمنح حلف الناتو شرعية التدخل في ليبيا، وفيما عدا ذلك اقتصر دورها على إعلان المواقف في بيانات تصدر عن مؤتمرات القمة، ومؤتمرات وزراء الخارجية العرب.

واختلفت مواقف الدول الأعضاء في إطار تنفيذها لقرار الجامعة بمنع مشاركة وفد الحكومة السورية في اجتماعاتها، ففي اجتماع القمة العربية في قطر عام ٢٠١٣ شغل وفد المعارضة مقعد سوريا، أما عندما انعقد المؤتمر في مصر عام ٢٠١٥، فإن الحكومة المصرية تركت المقعد شاغرًا. وبالنسبة لليمن، أصدر مجلس الجامعة في مارس ٢٠١٤ قرارًا نصَّ فيه على الالتزام الكامل بوحدة اليمن، واحترام سيادته واستقلاله، ورفض التدخل في شئونه الداخلية، والالتزام بنتائج مؤتمر الحوار الوطني الشامل، إلى غير ذلك من بنود تضمنتها المبادرة الخليجية عام ٢٠١١.

أما مجلس التعاون الخليجي، فقد بدا أكثر نجاحًا فيما يتعلق بالمبادرة الخليجية بشأن اليمن، وموقفه ضد النظام الحاكم في سوريا ودعم قوى المعارضة، وقراره بإعلان حزب الله منظمة إرهابية، وانتقاد إيران لتدخُّلها في شئون الدول العربية، وفشل سلطات الأمن فيها في حماية البعثات الدبلوماسية السعودية في طهران ومشهد. ويدعم من صورة هذا النجاح قدرة المجلس على تمرير قرارات مشابهة لما اتخذه في جامعة الدول العربية ومنظمة التعاون الإسلامي.

على أن نظرة أكثر تدقيقًا تضع حدودًا لهذه الصورة الإيجابية، وعلى سبيل المثال، ففي حالة اليمن لم يُفصِح مجلس التعاون عن اهتمام كبير بها على مدى سنوات، وسقطت اليمن في مهاوي "الدولة الفاشلة" تحت سمع المجلس وبصره. واتسمت المبادرة الخليجية بعدم وجود أدوات تنفيذية لها، وأنها هدفت إلي إعادة النظام القديم مع بعض التحسينات، ولم تتدخل بشكل حاسم إلا بعد أن أصبح توسع النفوذ الحوثي يمثل تهديدًا مباشرًا لأمن السعودية.

كما أن دول مجلس التعاون اتبعت سياسات مختلفة، فسلطنة عمان لها منهجها المستقل في السياسة الخارجية – والذي سوف نعرض له فيما بعد - ، وفي الفترة ٢٠١٣ – ٢٠١٥ اتبعت قطر سياسات إزاء مصر والتنظيمات الإسلامية، ترتَّب عليها قيام السعودية والإمارات والكويت والبحرين بسحب سفرائها من الدوحة، علاوةً على علاقات قطر الخاصة مع إيران وتركيا، وبالنسبة للكويت، وبسبب اعتبارات التوازن الداخلي، فإنها لم تشارك في حملات معادية لإيران، كما أنها لم تشارك بشكل واضح في العمليات العسكرية ضد الحوثيين في اليمن، ومؤدَّى ذلك أنه لا يمكن التعامل مع دول مجلس التعاون الخليجي باعتبارها كتلة واحدة. وبالنسبة للاتحاد الأفريقي، فقد أرسل قواتٍ لمراقبة حدود المناطق المتنازع عليها بين دولتي شمال السودان وجنوبه، كما أرسل قوى مماثلةً لحفظ السلام في الصومال.

دور الطرف الثالث الإقليمي

يشير هذا الدور إلى انتهاج أسلوب الدبلوماسية السرية، وتنظيم لقاءات غير معلنة بين أطراف صراع ما، أو تنظيم اجتماعات بين الفرقاء تطبيقًا لقرارات الأمم المتحدة، وبِناءً على طلبها أو تحت إشرافها، أو القيام بمبادرات وتنظيم اجتماعات لبحث طرق تسوية الصراع.

وتُعدُّ سلطنة عمان من أكثر الدول ممارسةً لهذا الدور، فقد اتسمت السياسة الخارجية للسلطنة بنهجٍ مستقل في إدارة علاقاتها الإقليمية، وعلى سبيل المثال فإنها لم تقطع علاقاتها الدبلوماسية مع مصر بعد توقيع معاهدة السلام ١٩٧٩، أو إيران في سنوات الحرب العراقية – الإيرانية، أو العراق بعد غزوه الكويتَ ١٩٩٠، أو مع إيران بعد توتُّر العلاقات بينها وبين دول الخليج على خلفية إعدام السعودية عالم الدين الشيعي باقر النمر في

يناير ٢٠١٦، ومع باقي دول الخليج في فبراير ٢٠١٦ بشأن تقييد أو حظر سفر رعاياهم إلى لبنان.

في هذا السياق، استضافت سلطنة عمان اجتماعات سرية بين أمريكا وإيران، وأخرى بين السعودية والحوثيين في سبتمبر ٢٠١٥، واستقبلت في أبريل ٢٠١٦ اجتماعًا للهيئة التأسيسية لاستكمال مناقشات وضع الدستور الليبي في صلالة، وذلك بحضور ممثل الأمين العام للأمم المتحدة، كما استقبلت في نفس الشهر اجتماعًا لبعض الفصائل الليبية. وقامت السلطنة بالوساطة للإفراج عن مواطنين سعوديين وأمريكيين وبريطانيين احتجزتهم القوات الحوثية في صنعاء، وتم نقلهم إلى مسقط.

وفي سياق متصل، استضافت المغرب اجتماعات الأحزاب والقوى السياسية الليبية، وصولًا إلى توقيع اتفاق الصخيرات بمشاركة من الأمم المتحدة في ٢٠١٥، واستقبلت السعودية فصائل المعارضة السورية للتنسيق بين مواقفها بشأن مباحثات جنيف بناءً على طلب من مجلس الأمن، واستضافت الكويت اجتماعات القوى المتصارعة اليمنية تحت إشراف الأمم المتحدة.

ومن هذه الصور أيضًا، قيام مصر والجزائر بتنظيم اجتماعات لبعض الأحزاب والقوى الليبية ولكن دون طلب من الأمم المتحدة.

دور التوافق الأمريكي - الروسي

يبدو هذا العامل باعتباره العامل الأكثر تأثيرًا وحسمًا في تسوية صراعات الشرق الأوسط، وذلك لعدة عوامل، تشمل: أن هذا التوافق يمثل المقدمة الضرورية لصدور قرارات من مجلس الأمن، وأنه يتضمن قيام كل من الدولتين بممارسة ضغوطهما على حلفائهما الإقليميين من دول وحكومات، أو من أحزاب وميليشيات. ظهر هذا التوافق مبكرًا في الصراع السوري بشأن الاتفاق على تدمير السلاح الكيماوي لدى الحكومة، وفي قرار مجلس الأمن بشأن وقف إطلاق النار في عام ٢٠١٦، وما تلاه من اجتماعات متلاحقة في فيينا وميونيخ، ثم اتفاقهما في مطلع مايو لمد هذا الوقف إلى مدينة حلب. كما تمثلت بشكل غير مباشر في عدم استخدام روسيا لحق النقض بالنسبة للقرارات الخاصة باليمن، وتأييد جهود ممثلي الأمين العام في هذه الصراعات.

وعلاوةً على هذا الدور السياسي - الدبلوماسي، فقد كان للدولتين دور عسكري مباشر؛ إذ توجد بعثات عسكرية أمريكية بهدف تدريب قوات المعارضة، وقيامها بعمليات خاصة في سوريا والعراق، وقيادة التحالف الدولي ضد داعش، والذي قام بحوالي عشرة آلاف طلعة جوية على أهداف في البلدين. وقامت الولايات المتحدة بدور مهم في دعم العمليات العسكرية التي قام بها التحالف العربي بقيادة السعودية في اليمن، والذي تمثَّل في الإمداد بالمعلومات، وتزويد الطائرات بالوقود في الجو، وإحكام الحصار البحري لمنع وصول إمدادات إيرانية للحوثيين، وإطلاق طائرات بدون طيار لضرب مواقع القاعدة.

وكان للدور الروسي أثره في الحفاظ على نظام بشار الأسد، وعندما اختل ميزان القوى لصالح ميليشيات المعارضة في النصف الثاني من عام ٢٠١٥ بادرت روسيا بالتدخل العسكري المباشر في ٣٠ سبتمبر من هذا العام، والذي كان من شأنه إعادة التوازن لصالح النظام السوري، مما وضع الأساس لبدء المحادثات في جنيف.

دور الأمم المتحدة

تمثل هذا الدورُ في إسباغ الشرعية على جهود تسوية الصراعات، وذلك من خلال قرارات من مجلس الأمن، كما تمثَّل في الدور الدءوب لممثلي الأمين العام لحل الصراع في ليبيا وسوريا واليمن.

ففي سوريا، تم اختيار كوفي عنان (غانا) مبعوثًا عن كلٍّ من الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية في ٢٣ فبراير ٢٠١٢، وطرح في ١٦ مارس خطةً للسلام، ولكنه سرعان ما قدَّم استقالته في ٢ أغسطس من العام نفسه. وفسَّر

الاستقالة بسبب فشله فيما أسماه "بمهمة مستحيلة"، وخلفه الأخضر الإبراهيمي (الجزائر) في ١٧ أغسطس من هذا العام، وقدم مشروعًا من ستة نقاط لحل الأزمة، واستمرت مهمته لمدة ٢٢ شهرًا حتى استقالته في مايو ٢٠١٤، مفسِّرًا ذلك بفشله في خلق توافق دولي بخصوص الأزمة. وتلاه استفان دي ميستورا (إيطاليا) الذي عُيِّن في يوليو ٢٠١٤.

وعلى مستوى قرارات مجلس الأمن الخاصة بسوريا، صدرت قراراتٌ عديدة، مثل وضع إطار لإزالة الأسلحة الكيماوية في ٢٠١٣، وإنشاء مهمة المتابعة الخاصة بالأمم المتحدة، وتنظيم المساعدات الإنسانية في ٢٠١٤، ووقف إطلاق النار عام ٢٠١٥. وفي ظل رعاية الأمم المتحدة، انعقد مؤتمر (جنيف ١) في ٢٠١٢، و(جنيف ٢) في ٢٠١٤، و(جنيف ٣) في ٢٠١٦ لمناقشة خطة الطريق للسلام الخاصة بسوريا، والتي تحظى بدعم مجلس الأمن.

أما بالنسبة للصراع في ليبيا، فقد شهد مبعوثَين أمميِّن، أولهما برناردينو ليون (أسبانيا) الذي تولَّى مهمته في أغسطس ٢٠١٤ حتى نوفمبر ٢٠١٥، وشهدت فترة مهمته جولة مفاوضات بين الفرقاء الليبيين في غدامس جنوب ليبيا في سبتمبر ٢٠١٤، وتلاها جولة ثانية في نفس المدينة في ديسمبر، ومفاوضات جنيف في يناير وفبراير ٢٠١٥. وثانيهما مارتن كوبلر (ألمانيا) الذي تولَّى مهمته في نوفمبر ٢٠١٥، وفي عهده تم توقيع اتفاق الصخيرات في ديسمبر من نفس العام، وترتَّب عليه تكوين حكومة الوفاق الوطني.

وكذلك، شهد الصراع في اليمن مبعوثَين أمميَّن؛ الأول: هو جمال بن عمر (المغرب) الذي عين في عام ٢٠١١، واستقال في أبريل ٢٠١٥ بعد اقتحام الحوثيين عدن وبدء العمليات العسكرية التي شنها التحالف العربي بقيادة السعودية، وخلفه إسماعيل ولد الشيخ أحمد (موريتانيا) الذي بدأ مهمته في الشهر نفسه، والذي شهدت فترته

مشاورات جنيف في ديسمبر ٢٠١٥ بهدف وقف إطلاق النار، التي باءت بالفشل، وبدء المفاوضات بين وفدي الحكومة والحوثيين في الكويت في ٢١ أبريل ٢٠١٦.

وتعددت القرارات الأممية الخاصة بالصراع، كقرار فرض عقوبات ضد من يعوق عملية الانتقال السياسي في ٢٠١٣، والتعبير عن قلق مجلس الأمن حيال تدهور الوضع الأمني في ٢٠١٤، وإدانة التصرفات الفردية من الجانب الحوثي، والإشارة إلى إمكانية اتخاذ خطوات ضده في ٢٠١٥، والقرار الشامل الذي صدر في ١٤ أبريل ٢٠١٥، الذي فرض عقوباتٍ على عدد من القيادات الحوثية، وفرض حظرًا على تصدير الأسلحة والعتاد إلى قوات الحوثيين وعلي عبد الله صالح.

وبصفة عامة، فقد اتسم أداء الممثلين الدوليين بالحصافة والحكمة والسعي لاستيعاب وجهات النظر المتباينة، وإن كان قد أثار مشاكل أخرى، ففي الحالة الليبية عارضت بعض الفصائل ما تسميه "الحل المفروض دوليًا"، كما أن دور الأمم المتحدة يرتبط بتطبيق "المعايير الدولية" بخصوص حقوق الأقليات وحقوق السكان الأصليين، وما يرتبط بذلك من بناء مؤسسات سياسية تقوم على المحاصصة الإثنية، وكان من شأن ذلك استقواء بعض الأحزاب الممثلة للأقليات بالخارج، مما زاد الأمر تعقيدًا.

خاتمة

من الضروري الإشارة في النهاية إلى أن اهتمامنا بدور مختلف الفاعلين بتسوية الصراعات وحلها يرتبط بمضمون هذه التسوية ومشتملاتها. فمن ناحية، فإن مضمون تسوية صراعٍ ما، قد يكون من شأنه وضع الأساس لصراعات قادمة في المستقبل، مثلما كانت التسويات التي فرضها مؤتمر فرساي بعد الحرب العالمية الأولي سببًا مباشرًا في قيام الحرب الثانية، أو أن تضع الأساس لحالة من الاستقرار تقوم على الإنصاف وتوازن المصالح، فأكبر خطأ يقوم به المنتصرون في صراعٍ ما هو إذلال الخصم والحط من شأنه. ومن ناحية ثانية، فإن الصراعات الراهنة في منطقة الشرق الأوسط تؤثر على بعضها البعض، ويتكرر أطرافها من واحدٍ لآخر، مما يتطلب النظر إليها – ولوسائل تسويتها – بصورة تكاملية، وعدم اعتبارها صراعات منفصلة عن بعضها البعض.

3

فرص التكامل بين منهجَي الدراسات الاستراتيجية وحل الصراع

أوليفر رامزبوثام
أستاذ حل النزاعات بجامعة برادفورد

تهدف المبادرة المشتركة بين المركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية في القاهرة ومجموعة أكسفورد للأبحاث في لندن لاستكشاف إمكانية المزج بين منهجي الدراسات الاستراتيجية وحل الصراعات كمدخل لمعالجة الصراعات القاسية والمعقَّدة التي تجري حاليًا في منطقة الشرق الأوسط. بدأ هذا التعاون المشترك بين المركزين بورشة عمل في يونيو ٢٠١٥، ركَّزت على تحليل ورسم خرائط للصراعات الدائرة في المنطقة، فيما بحثت الورشة الثانية المنعقدة في أبريل ٢٠١٦ تطوير المقاربات «التكاملية» لحل هذه الصراعات.

وتقدِّم هذه الورقة إطارًا مفاهيميًّا عامًّا لهذه المبادرة، حيث تناقش الفروقات ما بين الدراسات الاستراتيجية ومنهج حل الصراعات، ولماذا يجب على المقاربتين التكيف مع الأنماط المتغيرة للصراعات المعاصرة؟ وكيف يمكن لكل مقاربة منهما أن تستفيد من الأخرى؟ وكيف يمكن أن يمثل ذلك مفتاحًا لاحتمالات بعمل مشترك في المستقبل؟

منهج الدراسات الاستراتيجية

لا يزال مفهوم «الاستراتيجية» بمعناها الأشمل- بحسب لورانس فريدمان – أفضل ما يعبر عن محاولة التخطيط للأفعال المستقبلية في ضوء الأهداف المحددة والقدرات المتوفرة[1]. إلا أن لمنهج الدراسات الاستراتيجية هوية أكثر تميُّزًا؛ حيث إنه يرتبط بالظهور التاريخي للدولة وتطور نظام الدولة الحديث، وهو يستند إلى الأدبيات التي تعالج موضوعَ الدولة عند فلاسفة اليونان، ومفكري الصين، خاصة في أثناء حقبة «الدول المتحاربة»، ثم تلك التي تناولت المراحل المبكرة لظهور فكرة الدولة ذات السيادة التي نادى بها ميكيافلي، وبودين، وهوبز، وصولًا إلى الأدبيات الكلاسيكية المتعلِّقة بظهور الدولة القومية، كما نادى بها كلاوزفيتز وخلفاؤه في القرن التاسع عشر.

لكن الدراسات الاستراتيجية كمنهج علمي وبحثي، لم تظهر إلا في العشرينيات والثلاثينيات من القرن العشرين، عندما سيطر أتباع المذهب الواقعي على العلم الناشئ المسمَّى بالعلاقات الدولية، وذلك في أعقاب الانهيار العنيف والسريع للنظام الدولي القائم على المبادئ «الويلسونية» في فترة ما بعد الحرب العالمية الأولى. وكان لظهور الأسلحة النووية بعد عام ١٩٤٥ أيضًا تأثير على ذلك، حيث تم على سبيل المثال تأسيس المعهد الدولي للدراسات الاستراتيجية في لندن (١٩٥٨)، الذي اهتم بدراسة الصراعات العسكرية والسياسية، وركَّز على القضايا المتعلقة بالأمن القومي والسياسة الخارجية.

وفي هذا الإطار، أصبحت الدراسات الاستراتيجية، بمنهجيتها وبالأشخاص الممارسين لها، مُلْحَقةً بشكل غير رسمي بالدولة. ومن الجدير بالذكر الإشارةُ هنا إلى أن هذه الفترة شهدت أيضًا ظهور الدول العربية الحديثة على أطلال الإمبراطورية العثمانية، وتأسيس الجامعة العربية، وهي نقطة سوف نعود لها مرة أخرى في نهاية هذا العرض.

مقاربة حل الصراعات

على عكس ما سبق، أخذت مقاربة حل الصراعات مسارًا مختلفًا. تعود جذور هذه المقاربة للمحاولات المبكِّرة لخلق نظم للسلام بعد الحروب الكبرى، مثل صلح ويستفاليا الذي أنهى ثلاثين عامًا من الحرب عام ١٦٤٨، وصلح أوتريخت في ١٧١٣ بعد حروب لويس الرابع عشر، واتفاق فيينا في ١٨١٥ بعد حروب نابليون، ومعاهدة باريس في ١٩١٩ بعد الحرب العالمية الأولى، وسان فرانسيسكو في ١٩٤٥ بعد الحرب العالمية الثانية. وقد هيمنت مقاربة حل الصراعات لفترة وجيزة على حقل العلاقات الدولية عند نشأته فور انتهاء الحرب العالمية الأولى.

وعلى سبيل المثال، كان الهدف المُعلَن من تأسيس أول كرسي للعلاقات الدولية في جامعة ويلز، آبريستويث في عام ١٩١٩ ، العمل على أن تكون تلك الحرب «حربًا تضع حدًّا لكل الحروب». كانت الهبة المخصَّصة لدعم هذا الكرسي مهداةً لتخليد ذكرى طلاب الجامعة الذين قضوا في الحرب الكبرى. ولكن تلك الآمال تبددت بانهيار عصبة الأمم، وبالعدوان الذي قامت به ألمانيا الفاشية، وروسيا الستالينية، واليابان الإمبريالية في الثلاثينيات على الديموقراطيات الليبرالية الاستعمارية المسيطرة.

عاودت مقاربة حل الصراعات في صورتها الكلاسيكية الظهور مرة أخرى بعد الحرب العالمية الثانية بشكل مؤسسي، حيث اقترنت بالسعي لبناء نظام جديد للسلام العالمي بعد ١٩٤٥، كان من المأمول أن يكون

أكثر استمرارية من سابقه. وقد ظهر، على سبيل المثال، في ١٩٥٧ أول إصدار من دورية حل الصراعات. وكانت أهداف هذا المنهج العلمي تتناغم في ذلك الوقت مع الأهداف المعلنة للأمم المتحدة «حماية الأجيال القادمة من فاجعة الحرب» ، (أي السلام السلبي) و«دعم التقدم الاجتماعي وتوفير مستويات أفضل للحياة في ظل حريات أرحب» (أي السلام الإيجابي). تم التعبير عن تلك الأمنيات بشكل أكبر في الوثائق المُنْشِئة للمؤسسات المالية الدولية ذات الصلة، والمنظَّمات بين الحكومية ومنظمة التجارة العالمية التي تأسست بعد ذلك، وفي أدوار المنظَّمات الإقليمية كما وصفها ميثاق الأمم المتحدة في الفصل الثامن، وكذلك المبادئ المؤسِّسة لما سيُعرَف فيما بعد بالاتحاد الأوروبي.

وسعيًا لأجل ذلك الهدف، يتبنى مدخل حل الصراعات ثلاث مقاربات متقاطعة: الإدارة غير-العنيفة للصراع (Non-Violent Conflict Management)، وتسوية الصراع (Conflict Settlement)، وتحويل الصراع، (Conflict Transformation)، والتي تقترن على التوالي بحفظ السلام وصناعة السلام وبناء السلام. ولا تهدف مقاربة حل الصراعات لوضع حدٍّ لكل أنواع الصراع، حيث إن ذلك غير ممكن وغير مرغوب فيه، فقد تكون هناك في بعض الحالات ضرورة لتصاعد الصراع من أجل التغلب على الظلم، وتغيير الظروف البيئية التي قد تؤدي إلى حرب في المستقبل. إن الهدف لمقاربة حل الصراعات هو تحويل الصراع العنيف، سواء أكان مندلعًا بالفعل أم محتملًا في المستقبل، إلى صراع سياسي غير عنيف وتحقيق التغيير.

لفترة ثانية قصيرة بعد العام ١٩٩٠ بدا وكأن آمال مؤسسي نظام السلام الدولي القائم بعد ١٩٤٥ قد تحققت، بظهور ما أسماه الرئيس جورج بوش الأب (على مضض) بـ «النظام العالمي الجديد». ولكن منذ ذلك الحين أظلمت السماء، حيث خرج للوجود عالم أكثر تعقيدًا وأقل

قابلية للتنبؤ من التفاعلات التي كانت من الممكن، نسبيًّا، التنبؤ بها في إطار الحرب الباردة. وعلى العكس تمامًا من أطروحة «نهاية التاريخ»، فقد خالف التاريخ – كالعادة – كلَّ التنبؤات، وقلب معظمَ التوقعات المُسبَقة رأسًا على عقب[٢].

التكيُّف مع الأنماط الجديدة للصراعات

يذهب الطرح الرئيسي لهذه الورقة إلى أنَّ كلاً من منهج الدراسات الاستراتيجية الكلاسيكي – الذي يركز على دراسة الصراع السياسي والعسكري والقضايا المتعلقة بالأمن القومي والسياسية الخارجية - ومنهج حل الصراعات الكلاسيكي - مع هدفه «المثالي» المتمثِّل في الحد من استخدام العنف في السياسة الدولية - يعانيان الآن المشاكل في معالجة ما تتميز به الصراعات الحالية، واسعة المدى، من تعقيد وعدم تكافؤ وصعوبة في التسوية، خاصة تلك التي تجري في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ولذلك قد يكون من المفيد للطرفين حشد جهودهما معًا.

فمنذ سقوط نظام القطبية الثنائية الذي قيَّدَ النظام الدولي لعقود، أصبحت أنماط الصراعات المسلحة الكبرى تتغير وتتطور بسرعة غير مسبوقة، ولذلك أصنفها كصراعات عابرة للحدود؛ لأنها لا تقع ضمن حدود مستوى واحد من التحليل أو قطاع معيَّن، كما أنها مدفوعة بـ «روابط عابرة للدول» (كتدفق البشر عبر الحدود – على سبيل المثال كالجهاديين من طرف، واللاجئين من طرف آخر – والموارد والأسلحة والاتصالات والأفكار) تعمل كالأوردة والشرايين في ربط ما هو محلي بما هو عالمي بسرعة غير مسبوقة.

لقد أصبح العالم في الوقت الحالي بدرجة متزايدة متعدد الأقطاب، كما أنه أصبح عالمًا من الأقاليم، حيث إن التغيُّرات في موازين القوى العالمية، وضعف أشكال السلطة التقليدية، قد أفسحت المجال لظهور لاعبين جدد وأيديولوجيات جديدة. أصبح من الصعوبة بمكان السيطرة على نظم القوى. وقد أصبح من الصعب على مقاربتَي الدراسات الاستراتيجية وحل الصراعات اللحاق بكل هذه التطورات وهذه الدرجة من التعقيد.

فوائد متبادَلة

وهنا، فإن السؤال المطروح: ماذا تستفيد مقاربة حل الصراعات من الدراسات الاستراتيجية؟ في خِضَمِّ هذا البحر المتلاطم من الصراعات عابرة الحدود، من السابق لأوانه الحديث في كثيرٍ من الأحيان عن حل الصراع بالمعنى الكلاسيكي، فالأوضاع ليست مهيَّأةً بعدُ للتفاوض، أو التفاعل حول حل المشكلات والحوار. هناك الكثير من العمل قبل أن يمكن لعملية التسوية أن تكتسب زخمًا. وفي إطار ما أسميه بتحدي «الخلافات الراديكالية»، فإنه يلزم للعملية الممتدة لحل الصراع أن تبدأ من الموقف الفعلي للأطراف المتصارعة، لا من الموقف الذي يريده لهم طرف ثالث[٣].

يعني ذلك أولًا استعارة أسلوب التفاعل الاستراتيجي من الدراسات الاستراتيجية، بحيث تكون نقطة البداية من داخل كل طرف من أطراف الصراع، وذلك من خلال تشجيع كل طرف على تحفيز التفكير الاستراتيجي الجمعي، فأين هم الآن؟ وإلى أين يريدون أن يصلوا؟ وكيف لهم أن يحققوا ذلك؟ ومن هذا المنطلق، فإنه بالإمكان فتح نوافذ جديدة لفرص استراتيجية داخل الأطراف المتصارعة وفيما بينها، بما في ذلك مع أطراف ثالثة. وقد كانت مجموعة أكسفورد للأبحاث رائدة في تبنِّي هذا المدخل مع شركائها فيما يتعلق بالصراع الإسرائيلي/الفلسطيني.

العنصر الثاني الرئيسي الذي يمكن لمنهج تسوية الصراعات استعارته من الدراسات الاستراتيجية هو التفاعل مع علاقات القوة واختلال موازينها على الأرض، وهو ما يشمل استخدام القوة العسكرية في الصراعات «الساخنة». على

سبيل المثال يجب أن يتم هزيمة داعش عسكريًّا، وطردها من الرقة والموصل، كجزء من أي أجندة أوسع لحل الصراع بعد الحرب. ويجب على ممارسي حل الصراعات الإقرار بهذه الضرورة، وأن يتم إدخال هذا العنصر في المنهج منذ البداية – وهو ما لا يعد ذلك تقليدًا متبعًا لدى ممارسي عملية حل الصراعات في العادة.

في المقابل، هناك ما يمكن أن تستفيده الدراسات الاستراتيجية الكلاسيكية، وذلك لأن المقاربة التي تعتمد على الدولة كوحدة التحليل لا تفيد في إدارة الصراعات ذات الطبيعة المركبة والعابرة للحدود؛ لأن نظام الدولة، وهوية دولة ما بعد الحقبة الاستعمارية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، هي نفسها تعاني من أزمة. لذلك فإن الدراسات الاستراتيجية الكلاسيكية تحتاج أيضًا لأنْ تُوسِّعَ مداركها، وربما نسمي ذلك بـ «الدراسات الاستراتيجية المحسِّنة»، ومرة أخرى، يمكن استعارة عنصرين رئيسيين بشكل ناجح من مقاربة حل الصراعات.

في المقام الأول، وعلى عكس منهج العلاقات الدولية الكلاسيكي، اتسع منهج حل الصراعات منذ البداية ليشمل كافة مستويات الصراع (ليس فقط صراعات ما بين الدول)، وكافة القطاعات ذات الصلة بالصراع (الاجتماعية، والنفسية، والأيديولوجية، إضافة إلى السياسية والاقتصادية، والعسكرية). وتبرز إحصائيات حل الصراعات الاستعداد طويل الأمد للحرب الأهلية (على سبيل المثال «الدول الهشة»)، وكذلك تقيس معدلات التصعيد والتهدئة، وإعادة بناء الدولة بعد الحرب ومتطلبات حفظ السلام بشكل طويل الأجل.

ومثالًا على ذلك، تركِّز مقاربة حل الصراعات منذ زمن طويل على «جماعات الهوية» بشكل عام، سواء على مستوى ما دون الدولة أو العابرة للحدود، وذلك على مستوى الدول والمستويات الإقليمية والدولية. يذكر هنا على سبيل المثال الإحصائيات المتوفِّرة منذ وقت طويل عن «الأقليات المعرَّضة للخطر»، وعن استراتيجيات الحكومات والمقاومة، التي تقوم جامعة ميريلاند بتقديمها سنويًّا، والتي تمثِّل إضافة مفيدة لتحليل الدراسات الاستراتيجية الكلاسيكية.

وقد أشار (معد الورقة) في العام الماضي إلى الخلل الكبير في سياسات الحكومات التي تتدخل لحل الصراعات، والذي نشأ من غياب التحليل الاستراتيجي الكافي على هذا المستوى. ويمكن أن نذكر هنا على سبيل المثال الحاجة لفهم احتياجات الأقلية العلوية في سوريا ومصالحها الاستراتيجية، ونفس الشيء بالنسبة للأقلية السنية في العراق، بعد أن واجهت أنظمة الحكم التي اعتمدت عليها في السابق تحديات كبيرة أو انهارت بشكل كامل. وقد تولدت العديد من السياسات الكارثية، ولا تزال تتولد، من جراء هذا الإهمال الاستراتيجي[٤].

يترتب على ذلك المساهمة الثانية التي يمكن أن يقدمها منهج حل الصراعات، وهي أن تعتمد الدراسات الاستراتيجية المحسِّنة الهدف «المثالي» لمقاربة حل الصراعات، وهو الحد من استخدام العنف في السياسة الإقليمية والدولية، كلما كان ذلك مناسبًا، وهو ليس اهتمامًا رئيسيًّا تقليديًّا في مجال الدراسات الاستراتيجية الكلاسيكية. **هذا يشمل التعامل مع التساؤل المطروح في الورشة المشتركة لمجموعة أكسفورد والمركز الإقليمي: ما هي المتطلبات الاستراتيجية لتسوية الصراعات في الشرق الأوسط في إطار تكاملي؟**

هذا التساؤل ينبع من مقاربة حل الصراعات. إن حجم التعقيد في هذا التحدي يملي علينا أن تكون الاستجابة المشتركة من الدراسات الاستراتيجية ومنهج حل الصراعات على نفس المستوى من التعقيد. هذا يستدعي الاستعانة بمبدأ المواءمةContingency ، أي: تكييف الاستجابات الملائمة للجوانب والمراحل المختلفة للصراع المعني، ومبدأ

التكامل (Complementarity)، أي: التنسيق كلما أمكن بين عمل الفاعلين المختلفين المشاركين في عملية الاستجابة لهذه الصراعات المعقَّدة[٥].

وهذا بدوره يتطلب إدماج الاستراتيجية المطلوبة على مستوى ما دون الدولة (على سبيل المثال، مصالح الأقليات) فيما يتم على مستوى الدولة (على سبيل المثال المتطلبات الدستورية لإعادة لم شمل سوريا) وعلى المستوى الإقليمي (على سبيل المثال المصالح المختلفة للدول العربية، ولتركيا وإيران، وموقف جامعة الدول العربية ومجلس التعاون الخليجي) وعلى مستوى دولي أوسع (المصالح المختلفة لكل من الولايات المتحدة وروسيا مثلًا، وكذلك موقف منظمة الأمم المتحدة).

ويتوقع منهج حل الصراع أن يستمر الصراع ما بين الدول حتى يتحقق السلام، بحيث يصبح السؤال ما هي المتطلبات الاستراتيجية لإدارة المنافسة المستمرة بين الدول بشكل سلمي (أي منطق كلاوسفيتز لكن بشكل معكوس – أي أن السلام في هذه الحالة يمثل استمرارًا للحرب بطرق أخرى»[٦]. وربما يكون من الملائم أن نسمِّي المنهج الناشئ من المزج بين الدراسات الاستراتيجية ومنهج حل الصراعات بالمدخل الاستراتيجي لحل المشكلات.

تأثيرات إقليمية

تحمل المنظمات الإقليمية – كغيرها من المؤسسات – آثار الظروف التي واكبت نشأتها، والتي شكَّلت هويتَها. لكن الظروف تتغير، وفي ظل بيئة مختلفة يثور التساؤل حول ما إذا كانت الآثار التي خلفتها ظروف النشأة الأولى سوف تمكِّن هذه المنظمات من أداء وظيفتها في المستقبل. على سبيل المثال، ولد حلف الناتو في بداية الحرب الباردة، وبانتهائها، كان على الحلف أن يتغيَّر أو أن ينزوي. يُعد ذلك مثالًا للقدرة على التكيُّف، وعدم التقيُّد بالتوجُّهات السابقة إذا لم تعد ملائمة، مهما كانت درجة نجاحها في الماضي. وتعد القدرة على التكيُّف شكلًا من أشكال «الذكاء الجمعي» الذي يحدد بشكل كبير، إذا كانت المنظمات أو المؤسسات سوف تنجح في تحقيق الازدهار والاستمرارية وتلك التي ستفشل في ذلك. والتاريخ يحفل بنماذج من المؤسسات التي فشلت في تحقيق الاستمرارية.

وتُعد الجامعة العربية باعتبارها المنظمة الإقليمية الأرفع، بالإضافة إلى مجلس التعاون الخليجي، وغيرها من المنظمات الإقليمية، لاعبًا أساسيًّا في أي محاولة لتأسيس نظام إقليمي جديد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مرحلة ما بعد الحرب. كما أشرنا سالفًا، نشأت المنظمة في حقبة مختلفة، واكبت ظهور منهج الدراسات الاستراتيجية بشكل مؤسسي. ولذلك فإن التوجُّه «الدولتي» الكلاسيكي متضمن في الوثيقة التأسيسية، ولا زال يحكم طبيعة عضويتها الراهنة والتقاليد التي تهيمن على عملها ودستورها.

ولا نطرح هنا أن ذلك يجب أن يتغير بشكل جذري، أو أن مثل ذلك التغيير ممكن، ولكننا نقدم طرحًا مفاده أن مواجهة التحدي الضخم ومتعدد الأبعاد لبناء نظام سلام إقليمي جديد، في ضوء أن دولة ما بعد المرحلة الاستعمارية، والنظام الدولي نفسه في أزمة، فإن هناك حاجة للتكيُّف الذي يمكن المنظمة من التعامل مع الأبعاد الأوسع للأزمة، التي هي أقل تعوُّدًا على التعامل معها. وهنا يمكن لمراكز الدراسات الاستراتيجية أن تلعب دورًا رئيسيًّا، مثل المركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية.

خاتمة

في ضوء الضغوط الناشئة من التغيُّر المستمر في أنماط الصراعات المعاصرة، فإن عملية التمازج بين الدراسات الاستراتيجية الكلاسيكية والمقاربات التقليدية لحل الصراعات بدأت منذ فترة. وباستخدام المصطلحات الأكاديمية، فإن دراسات الحرب ودراسات السلام تتداخل الآن بشكل ملحوظ، حيث يتناولان موضوعات، مثل الدبلوماسية متعددة المسارات، والأشكال المتغيِّرة لحفظ

السلام، والحيلولة دون اندلاع الحروب، وبناء السلام في مرحلة ما بعد الحرب، وغيرها من موضوعات. وعلى نحوٍ شبيه تطورت دراسات الأمن في السنوات الأخيرة عبر أعمال باري بوزان وآخرين، بحيث أصبحت تتداخل مع ما يُعرَف بـ«الأمن الإنساني» و«الأمن المستدام».

لو أن ثمة أملًا لتشكيل نظام إقليمي جديد ومستقر لمرحلة ما بعد الحرب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وهو ما تناولته المساهمات التي قُدِّمت في ورشة العمل المشتركة بين مجموعة أكسفورد للأبحاث والمركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية، فسوف تكون هناك حاجة لنفس القدر من الإبداع الذي أظهره هؤلاء الذين أسسوا لنظام دولي جديد في عام ١٩٤٥، بعد انتهاء الحرب العالمية، مع التسليم بأن ذلك تم على أيدي الذين انتصروا عسكريًّا في تلك الحرب.

إن هذا يتطلب استعدادًا للابتكار وإعادة التفكير عبر الحدود المفاهيمية التقليدية بنفس الطريقة التي تطرحها المبادرة المشتركة للمركزين. لقد كان السؤال المطروح في ورشة عمل ٢٠١٥ ، هو أين نحن؟ والذي تم تناوله من خلال تحليل ورسم خرائط للوضع الحالي للصراعات الدائرة، بينما تناولت ورشة عمل ٢٠١٦ المتطلبات الاستراتيجية لتحقيق سلام متكامل، أي إلى أين نود الذهاب؟ وبالتالي ربما تكون المهمة المحورية في المستقبل – تماشيًا مع منطق التفكير الاستراتيجي – التركيز على السبل الاستراتيجية، أو كيف يمكن أن نصل إلى هناك؟

لقد حاولنا من خلال هذا العرض وضع إطار لمقاربة استراتيجية لحل المشكلات، تجمع ما بين مقاربتي الدراسات الاستراتيجية وحل الصراعات، والتي من الممكن أن تمثِّل أفضلَ الطرق للمُضِيِّ قدمًا. وتعتبر المبادرة المشتركة بين المركزين، على حد علمي، المحاولة المحددة الأولى لاستكشاف ما يمكن أن يعنيه هذا التزاوج.

الهوامش:

1. Lawrence Freedman, Strategy, Oxford: Oxford University Press,2013.p. x
2. Oliver Ramsbothamm When Conflict Resolution Fails, Cambridge: Polity Press, forthcoming October 2016.

٣. للاطلاع على المناقشة كاملة انظر :

Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, and, Hugh Miall, Contemporary Conflict Resolution, Cambridge: Polity Press, (2016, 4th edition).

٤. انظر على سبيل المثال، الوثيقة الأخيرة إعلان إصلاح الهوية العلوية التي نشرها العلويون، والتي تمثل مغزى ذلك المستوى من التحليل للتفكير الاستراتيجي في ضوء الاختلاف الذي يشير إليه التقرير (ا) بين المعتقدات العلوية وعقيدة الغالبية الشيعية، و(ب) المتطلبات الاستراتيجية طويلة الأمد للأقلية العلوية والمصالح قصيرة الأمد لنظام الأسد على طرف، والمصالح الخارجية لإيران على الطرف الآخر. تُعَدُّ تلك معلومات حيوية من أجل تخطيط تنظيمات دستورية مستقبلية محتملة كي تحفظ الدولة السورية وتعيد بناءها.

٥. انظر، على سبيل المثال:

Ronald Fisher and Loraleigh Keashly The potential complementarity of mediation and consultation within a contingency mode l of third party intervention. Journal of Peace Research, 28(1), 1991, pp 29-42.

٦. مثال في اتفاقية الجمعة العظيمة في أيرلندا الشمالية عام ١٩٩٨ ، حيث لم يستسلم الشين فين/الجيش الجمهوري الأيرلندي هدفه طويل الأمد بجمهورية من أيرلندا الموحَّدة، لكنه على النقيض وصل لنتيجة أن ذلك أصبح قابلًا للتحقق استراتيجيًّا الآن عن طريق تقاسم السلطة أكثر من استمرار الكفاح المسلَّح، وإلا لما دخل الشين فين في عملية السلام.

انظر في ذلك:

Oliver Ramsbotham, Reflections on UN post-settlement peacebuilding, International Peacekeeping, 7, 2000 ,pp167-89.

وكذلك كلمات كلاوسفيتز" إن الخطوط الرئيسية التي تتطور بها الأحداث العسكرية والتي يتقيدون هم بها هي خطوط سياسية تدوم خلال الحرب إلى أن تصل إلى بر السلام" انظر:

Carl von Clausewitz, On War, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret, Princeton, NJ: Princeton University Press,1837 -1976.p 75.

4

تقييم دور مجلس التعاون الخليجي في تسوية الصراع اليمني

د. معتز سلامة
رئيس وحدة الدراسات العربية والإقليمية بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام

لم يكن مجلس التعاون لدول الخليج العربية مستقلًا في طرح مبادراته إزاء الصراع اليمني منذ ٢٠١١، فالمجلس منظمة إقليمية ككل المنظمات الإقليمية، تنعكس عليه طبيعة الأنظمة السياسية الخاصة بدوَله الأعضاء، وهو –ممثَّلًا في أمانته العامة– ليس جهازًا سياسيًا، وإنما بيروقراطيًا بالأساس، بل إن له خصوصية أكثر في ضوء الطبيعة الخاصة لأنظمة الحكم الوراثية بدوَله، والتي تجعل هياكل المجلس وأجهزته وإداراته ليست أكثر من سكرتارية عامة لإعداد وتحضير وتسهيل أعمال الدول.

فضلًا عن ذلك، فإن المجلس (كمنظمة إقليمية) لم تكن له سابق خبرة في تسوية الصراعات والوساطة فيها؛ ففي الأزمات التي واجهها مجلس التعاون لم يدخل كطرف وسيط ولم يقُم برعاية عملية تفاوضية كبيرة، سواء في المشكلات التي نشأت بين دوله وبعضها البعض، أو تلك التي نشأت بينها وبين دول أخرى بالإقليم، وفي الأغلب، كانت إحدى دوله هي التي تقوم بأدوار الوساطة ورعاية المفاوضات، وليس المجلس كمنظمة، ولم يكن المجلس ليصبح طرفًا إلا عند إبلاغه بمضمون ما تم التوصُّل إليه من اتفاقيات، فيقوم بمباركتها والإشادة بها في اجتماعات القمة، ومن ثَمَّ ظل دورُهُ في هذا الجانب بروتوكوليًّا وصوريًّا.

وكان حدثًا استثنائيًّا حين أعلن المجلس في اجتماعه الوزاري الـ ١٣١ في ٢ يونيو ٢٠١٤ موافقته على تعيين مبعوث لأمينه العام إلى اليمن، وهو ما كان باعثًا على التساؤل، خصوصًا مع وجود مكتب تمثيلي للمجلس في صنعاء جرى تأسيسُه في يوليو ٢٠١٢ (ترأَّسَهُ السفير سعد محمد العريفي) بهدف متابعة المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية، ومباشَرَة الدعم الاقتصادي والتنموي، والتعريف الإعلامي بدور دول المجلس في اليمن، وهو المكتب الذي جرى رفع مستواه إلى مستوى البعثة الدبلوماسية في منتصف ٢٠١٣[١].

إن هذه الورقة إزاء مهمة صعبة، حينما تسعى للفصل بين دور المجلس في تسوية الصراع اليمني، وبين المجهودات والمساعي الخاصة بدوله لأجل التسوية. ويضاعف من المشكلة أن مهمة المجلس في التسوية لم تكن مقصورة عليه، وإنما تداخلت في التوقيت مع المساعي التي كانت تقوم بها الأمم المتحدة ومبعوثها الخاص (جمال بن عمر)، والذي تبعه إسماعيل ولد الشيخ أحمد، وهما المبعوثان اللذان برز دورهما في رعاية تسوية الصراع.

مجريات وآليات وساطة المجلس في الصراع اليمني:

تمثَّلت أبرز جهود الوساطة التي قام بها مجلس التعاون الخليجي في اليمن في «المبادرة الخليجية» و«آليتها التنفيذية»، التي تمثِّل أكبر جهد دبلوماسي ربما في تاريخ المجلس كمنظمة وأمانة عامة، حيث كانت أزمة اليمن فُرْصَةً للتعريف بالقدرات الدبلوماسية لمجلس التعاون في الوساطة، وبنوعية هذا الدور وطبيعته، حيث دفعت احتجاجات الربيع العربي والأزمة السياسية في دول المجلس إلى منح أمانة المجلس دورًا في السياسة الخارجية لم يسبق له مثيل[٢].

وبلغ من أهمية مبادرة المجلس أن تبنتها الأمم المتحدة ودعت إلى تنفيذها في مختلف قراراتها، وقام لأجلها الأمين العام لمجلس التعاون بجولات مكوكية بين صنعاء - ثم عدن- والرياض (مقر أمانة المجلس) وباقي العواصم الخليجية، بين السنوات من ٢٠١١ وحتى ٢٠١٦، ولم تكن هذه المهمة سهلة؛ فقد غادر الأمين العام للمجلس د. عبداللطيف الزياني صنعاء في ٣٠ أبريل ٢٠١١ دون أن يتمكن من الحصول على توقيع الرئيس علي عبدالله صالح على اتفاق تسوية الأزمة، حيث اشترط صالح التوقيع مع المعارضة في القصر الرئاسي بصنعاء، ورفض السفر إلى الرياض للتوقيع على المبادرة، وأصرَّ على التوقيع بصفته رئيسًا لحزب المؤتمر وليس بصفته رئيسًا للجمهورية، بينما اشترطت المعارضة توقيع الرئيس شخصيًّا بصفته رئيسًا للجمهورية.

كما استمر الخلاف حول بعض بنود المبادرة التي تطورت عنها نسخ مختلفة، إلى أن وصلت إلى الصيغة النهائية، وكان أهم البنود التي وقع عليها الخلاف البند الثاني، الذي ينص على أن تلتزم كافة الأطراف بإزالة كل مظاهر العنف والفوضى وعناصر التوتر السياسي والأمني، حيث اشترط حزبُ المؤتمر أن تقومَ أحزاب المعارضة بفض الاحتجاجات والاعتصامات من الميادين كشرط للتوقيع من جانب رئيسه، بينما رفض شباب الثورة منح أي حصانة قضائية للرئيس، وأكدوا أنهم لم يخوِّلوا أي

جهة للتفاوض عنهم. ثم توقفت جهود وساطة مجلس التعاون لبضعة أشهر بسبب إصابات الرئيس صالح إثر انفجار قنبلة في مسجد داخل قصر الرئاسة في ٣ يونيو ٢٠١١.

وبالتوقيع على المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية في الرياض في٢٣ نوفمبر ٢٠١١، أخذت العلاقة بين مجلس التعاون واليمن مسارًا آخر، فمنذ ذلك التاريخ وحتى استيلاء الحوثيين على العاصمة صنعاء في سبتمبر ٢٠١٤، قام أمين عام مجلس التعاون بالعديد من الزيارات إلى اليمن؛ في نوفمبر ٢٠١٢ لبحث ومناقشة ما يمكن تقديمه لأجل إنهاء الأزمة، وفي يناير ٢٠١٣ عشية زيارة مرتقبة لوفد من مجلس الأمن لإجراء محادثات بشأن سير العملية الانتقالية.

وفي مارس ٢٠١٣ للمشاركة في الجلسة الافتتاحية لمؤتمر الحوار الوطني الشامل، وفي فبراير ٢٠١٥ قام أمين عام المجلس بزيارة الرئيس منصور هادي في عدن بعد إفلاته من حصار الحوثيين له في العاصمة صنعاء. وقام المبعوث الخاص للأمين العام بزيارات عديدة إلى اليمن، منها زيارته في أوائل ديسمبر ٢٠١٤، والتي أنهاها ببيان أكد فيه على أهمية تعزيز روح التوافق الوطني بين مختلف المكونات السياسية والمجتمعية اليمنية للدفع بالأوضاع في البلاد نحو الاستقرار.

ومن الناحية الإجرائية، قام مجلس التعاون بدور الوساطة من خلال ثلاثة منافذ أو آليات أساسية؛ الأول: أمينه العام د. عبداللطيف الزياني الذي زار صنعاء وعدن والتقى الرئيس عبدالله صالح ثم الرئيس منصور هادي أكثر من مرة. والثاني: بعثة مجلس التعاون إلى اليمن التي رأسها السفير سعد العريفي، والتي قامت بأدوار مهمة، والتقى رئيسُها الرئيسَ اليمني مرات عديدة. وأما الآلية الثالثة: فنشأت حين قام المجلس بتعيين مبعوث له إلى اليمن، وهو د. صالح القنيعير في يونيو ٢٠١٤.

وفي الحقيقة، فإنه من الصعب التأكُّد فيما إن كان هناك تنسيق وتوزيع أدوار أو تداخل في المهام بين المستويات الثلاثة، وربما كان من الصعب التعرُّف إلى اختصاصات كل منهم، وكان تعيين المبعوث الخليجي مستغرَبًا من قِبَل بعض اليمنيين الذين رأوا أنه لا مبرِّرَ له في ظل وجود بعثة ممثِّلة لمجلس التعاون تقوم بدور محوري في متابعة تنفيذ المبادرة. وعلى الرغم من أن القوى اليمنية اعتبرت تعيين «القنيعير» جاء متأخرًا، فإنها رحبت به، واعتبرت أن تعيينه سوف يخدم عملية إنجاح التسوية السياسية، وتنفيذ مخرجات مؤتمر الحوار الوطني ومضامين المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية [٣].

وكان وزير الخارجية اليمني د. أبو بكر القربي هو نفسه الذي عرض على وزراء خارجية دول مجلس التعاون خلال اجتماعهم الدوري به على هامش الدورة الـ ١٢٩ للمجلس سنة ٢٠١٣، إرسال مبعوث سياسي إلى اليمن يضطلع بمتابعة تنفيذ المبادرة الخليجية وفقًا لآليتها التنفيذية، لكنه هو نفسه صرَّح تاليًا بأنه لم يكن يستهدف أن يقوم المجلس فعليًّا بتعيين مبعوث، وإنما استهدف حثَّه على منح بعثته في اليمن الصلاحيات الكاملة لمتابعة تنفيذ المبادرة الخليجية[٤].

وجاء قرار المجلس بتعيين مبعوثِهِ بعد نحو سبعة أشهر من طلب القربي، كما تأخَّرت تسمية المبعوث ثلاثة أشهر[٥]. واعتبر مراقبون يمنيون هذه الخطوة إقرارًا مبدئيًّا من دول المجلس بوجود تحديات تستدعي دورًا عربيًّا منفصلًا بعد الاقتصار على الدور الغربي والأممي، ممثلًا بسفراء الدول الكبرى ومبعوث الأمين العام للأمم المتحدة[٦].

جوانب الإيجاب والقصور في المبادرة الخليجية:

كان الهاجس الأساسي للمبادرة الخليجية هو الخوف من دخول اليمن في دائرة عدم الاستقرار والحرب الأهلية، بما يشكل تهديدًا وخطرًا على أمن دول مجلس التعاون، لذلك تعاملت المبادرة مع الأزمة بهدف استعادة حالة الاستقرار، ولم تتعامل مع مطالب الثورة، وهذه النقطة من أوجه القصور في المبادرة الخليجية التي ظلت تلازم موقف المجلس من اليمن.

لقد نصَّت المبادرة الخليجية على إجراءات لنقل السلطة وفق توقيتات محددة، ونصت على أن يكلف رئيس الجمهورية المعارضةَ بتشكيل حكومة وفاق وطني بنسبة ٥٠٪ لكل طرف، وأن تُشكل الحكومة خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ التكليف، ونصَّت على أن يقر مجلس النواب قوانين تمنح الرئيس الحصانة من الملاحقة القانونية والقضائية، ويعقب ذلك تقديم الرئيس استقالته، ويصبح نائب الرئيس هو الرئيس الشرعي بالإنابة[٧]، كما تضمنت الآليةُ التنفيذيةُ للمبادرة بنودًا تفصيلية بشأن مراحل تنفيذ بنود الاتفاق خلال الفترة الانتقالية، وفي خلال فترة تولي نائب الرئيس وبعد تولي الرئيس المنتخب، كما أنها أقرَّت فترات زمنية لإجراء انتخابات برلمانية وإقامة حوار وطني لأجل إعداد مسودة الدستور الجديد، ومع كل ذلك فقد انتهى الكثير من بنود المبادرة إلى عدم التنفيذ[٨].

وتمثلت أهم أوجه القصور في المبادرة الخليجية في الآتي:

١. أن المبادرة لم تقدم خطة لإعادة بناء الدولة؛ فكان اليمن قبل ٢٠١١ على حافة السقوط كدولة فاشلة، وكان بحاجة إلى أجندة بناء وإصلاح اقتصادي واجتماعي، لكن المبادرة ركزت على إعادة تركيبة السلطة والحكم، وأبقت على أغلبها دون تغيير، ولم تتعامل مع أوضاع الخلل الاجتماعي والاقتصادي البنيوي القائم.

٢. أن المبادرة لم تترافق بأدوات عمل تنفيذية ورقابية، فلم يكن لمجلس التعاون قوات على الأرض، أو مراقبون ميدانيون. ومن ثَمَّ خضعت عملية التنفيذ لموازين القوى بين أطراف الصراع، وتأسست المبادرة على مفهوم «الشرعية التوافقية» بين الأحزاب والقوى القديمة، ولم تُولِ اهتمامًا كبيرًا للقوى الثورية والتكتُّلات الشبابية. وإلى حد كبير أصبحت الشرعية التوافقية هي شرعية بين الأحزاب السياسية غير الفاعلة في الشارع[٩].

٣. أن المبادرة أبقت على امتيازات الرئيس علي عبدالله صالح ومنحته حصانة قانونية عن جميع الجرائم التي ارتُكِبَت خلال حكمه الذي امتد لثلاثة عقود، وهذا جعله يبقى الرئيس الفعلي، فظلَّ في منصب رئيس حزب المؤتمر الشعبي العام الذي يترأس اجتماعاته ويلقي خطبًا عامة في أنصاره، ويعزل المسؤولين داخله، ومنهم الرئيس منصور هادي نفسه، الذي عزله الحزب عن منصب الأمين العام له في نوفمبر ٢٠١٤ كرد على صدور القرار الدولي ٢١٤٠ الذي فرض عقوبات على الرئيس السابق.

٤. لم تتمكن المبادرة من وضع إطار قانوني لوقف الصراعات المسلَّحة، والتي زادت مع تفكُّك الجيش. حيث تم تقسيم الجيش إلى قسمين، القسم الأكبر في يد أحمد علي صالح، نجل الرئيس السابق، والآخر في يد الجنرال علي محسن الأحمر. ثم تلا ذلك تقسيم الجزء الذي يسيطر عليه صالح إلى عدة أجزاء، بعضها لا يتبع رئيس الجمهورية ولديه العديد من الولاءات الإقليمية والقبلية[١٠].

ولكن برغم الانتقادات التي يمكن أن توجَّه للمبادرة الخليجية، فيمكن القول بأنها تضمنت وأحرزت العديدَ من الجوانب الإيجابية، منها أنها حققت الشروط الدنيا التي يمكن بلوغها لضمان عدم تفشِّي حالة الفوضى في عموم اليمن، وسعت إلى تحقيق توازن بين مطالب الثورة الشبابية والحفاظ على وحدة الدولة، واستهدفت تحقيقَ قدرٍ من السِّلم والوئام الاجتماعي، وإلى حدٍّ كبير، تمكَّنت المبادرةُ من إبعاد اليمن عن مستنقع التطاحن الداخلي القبلي والمناطقي الأوسع نطاقًا.

الأسس الحاكمة لمبادرة مجلس التعاون إزاء اليمن:

اتسقت المبادرة الخليجية مع الأسس التقليدية التي حكمت علاقة المجلس باليمن منذ نشأته ١٩٨١، والتي حافظت على أربع قواعد أساسية؛ وهي: أولًا: البعد عن مشكلات اليمن، حيث التزم المجلس تاريخيًّا بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للجمهورية اليمنية، واكتفى بدور المراقِب من بعيد. وثانيًا: تفضيل حالة الاستقرار على وضعية التغيير، وتفضيل قوى الشرعية والأطر الرسمية على القوى اللاشرعية والأطر غير

الرسمية. وثالثاً: عدم التعامل مع اليمن إلا حين يصبح مهدِّدًا لاستقرار الوضع الخليجي وأمن دول مجلس التعاون. ورابعًا: التعامل مع اليمن وفق منهج يركِّز على تقديم الدعم والحوافز المادية، ولذلك انحصر التعامل الخليجي مع الأزمة اليمنية قبل وبعد ٢٠١١ في صيغ: مؤتمرات المانحين، ومؤتمرات فرص الاستثمار، ومؤتمرات أصدقاء اليمن..الخ [١١].

ويفسر القواعدَ الأربعةَ السابقةَ أنه على الرغم من نشأة مجلس التعاون الخليجي في عام ١٩٨١ فإن بيانات قمم المجلس لم تأت على ذكر اليمن مطلقًا حتى سنة ٢٠٠١ (باستثناء البيانين الختاميين لقمتي ١٩٨٢ و ١٩٨٣ اللذين ألمحا إلى اليمن بعبارات بروتوكولية، أشادت بالصلح بين جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وسلطنة عمان، وذلك تعليقًا على المشكلة التي كانت قد وقعت بين السلطنة وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، على خلفية دعم الأخيرة للثورة الشعبية في إقليم ظفار العماني، وإمداد جبهة تحرير ظفار بالسلاح في سبعينيات القرن العشرين).

لكن بعد أحداث ١١ سبتمبر ٢٠٠١، ومع تنامي الإرهاب في اليمن، وتنظيم القاعدة، واعتراض السفن في باب المندب، اتخذ المجلس بعض الخطوات العملية المحدودة، فأقرَّ في ديسمبر ٢٠٠١ عضوية اليمن في مجلس وزراء الصحة لدول مجلس التعاون، ومكتب التربية العربي لدول الخليج، ومجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول المجلس، ودورة كأس الخليج العربي لكرة القدم[١٢].

ثم وُقِّعَت اتفاقية سميت اتفاقية صنعاء لعام ٢٠٠٢ بين مجلس التعاون واليمن، وضعت وفقًا لها آلية لانضمام اليمن إلى منظمات مجلس التعاون، وتنص الاتفاقيةُ على مواءمة القوانين اليمنية مع قوانين دول مجلس التعاون خاصة ما يخص النواحي الاقتصادية. وفي سنة ٢٠٠٥ تبنَّت دول المجلس، بناء على خطاب من الحكومة اليمنية، برنامجًا تنمويًّا لمساعدة اليمن لمدة ١٠ سنوات من ٢٠٠٥ – ٢٠١٥، وبدأت مؤتمرات المانحين، وتم الاتفاق على عدد ٦٠ مشروعًا وبرنامجًا لدعم اليمن[١٣].

وفي عام ٢٠٠٨ اتخذ المجلس خطوات أخرى، منها إعلان انضمام اليمن إلى هيئة التقييس لدول مجلس التعاون، ومنظمة الخليج للاستشارات الصناعية، وهيئة المحاسبة والمراجعة لدول المجلس، وإلى جهاز إذاعة وتلفزيون الخليج[١٤]. وفي ٢٠٠٩ انضم اليمن إلى لجنة رؤساء وكلاء البريد[١٥]. وفي ٢٠١٠ انضم إلى مؤسسة الإنتاج البرامجي المشترك لدول مجلس التعاون[١٦].

وبين ٢٠١١ وحتى ٢٠١٤، ركزت قمم المجلس على متابعة تنفيذ المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية، ودعم مسيرة التنمية وتعزيز أطر التعاون بين المجلس والجمهورية اليمنية، ولأول مرة تتحدث عن «اندماج الاقتصاد اليمني في الاقتصاد الخليجي». وهو أيضًا ما أكَّد عليه المجلس في ٢٠١٥ حين دعا إعلان الرياض في ٢٠١٥ إلى «وضع برنامج عملي لتأهيل الاقتصاد اليمني وتسهيل اندماجه مع الاقتصاد الخليجي».

استيلاء الحوثيين على السلطة ودور المجلس في التسوية:

منذ أن أبرمت دول مجلس التعاون اتفاق «المبادرة الخليجية» بين الأطراف اليمنية في ٢٣ نوفمبر ٢٠١١، بدأ الدور الخليجي في اليمن يضعف ويتهمش شيئًا فشيئًا، مقابل تعاظُم دور الأمم المتحدة ومبعوثها الأممي جمال بن عمر، الذي لعب دورًا محوريًّا، وغاص في تفاصيل الشأن اليمني[١٧]، ومن ثَمَّ ظلت المبادرة الخليجية مدخلًا جانبيًّا لإطلالة دول المجلس على الصراع، وظلت دول مجلس التعاون فرادى -وليس المجلس كمنظمة إقليمية جماعية- تلعب دورًا مؤثِّرًا في أطراف الصراع، لكن الإدارة والرعاية الفعلية للمفاوضات أصبحت في يد مبعوث الأمم المتحدة.

ساعد على ذلك عدم وضوح الأدوار وتوزيع المهام والاختصاصات بين ممثِّلي مجلس التعاون في اليمن، وعلى سبيل المثال، لم يحدد البيان الذي أعلن خلاله تعيين د.

صالح القنيعير كمبعوث للأمين العام لمجلس التعاون إلى اليمن في يونيو ٢٠١٤ أي مهام خاصة به[١٨]، ولم يبدأ تفعيل دوره إلا بعد توجه الحوثيين للسيطرة على المدن والمحافظات اليمنية وسقوط صنعاء في الـ٢١ سبتمبر وبروز ملامح على فشل مهمة جمال بن عمر الذي انتهى إلى الاستقالة في أبريل ٢٠١٥، حيث بدأ المجلس منذ أواخر ٢٠١٤ بتنشيط دوره مجددًا.

وعلى إثر تمددات الحوثيين، وفي مطلع ديسمبر ٢٠١٤، وصل المبعوث الخاص لأمين عام مجلس التعاون الخليجي إلى اليمن إلى صنعاء، في مهمة قال إن الهدف منها هو «استكمال المرحلة المتبقية من المبادرة الخليجية»، وبرز الحديث حول توقيف السعودية لأوجه الدعم إلى اليمن، بينها ٢٠٠ مليون دولار لتمويل مشروع مدينة الملك عبدالله الطبية في صنعاء على خلفية سيطرة الحوثيين على العاصمة ومدن يمنية أخرى دون أي مقاومة من قبل الجيش والأمن[١٩].

دور مجلس التعاون في التسوية بعد «عاصفة الحزم»:

منذ اليوم الأول لبدء التمدد الحوثي في اليمن وسيطرتهم على صنعاء في سبتمبر ٢٠١٤، تبنَّى مجلس التعاون موقف دوله، وتحولت جهوده لكي تخدِّم على الموقف الرسمي لدوله الرافضة لخطوات الحوثيين، لذلك لم يكن بالإمكان للمجلس الاستمرار في الوساطة، وكان ذلك واضحًا من زيارة الأمين العام للمجلس عبد اللطيف الزياني للرئيس منصور هادي في مدينة عدن في ٢٥ فبراير ٢٠١٥، في زيارة أعلن أنها تستهدف تقديم تأكيدات خليجية، بمواصلة دعم شرعية الرئيس خلال المرحلة المقبلة، وكانت الزيارة قد أتت عقب أيام قليلة من توجه الرئيس هادي إلى عدن، وسحبه للاستقالة التي كان تقدَّم بها إلى البرلمان، وبحث الزياني في عودة العمل الدبلوماسي لسفارات الدول الخليجية من عدن، بصفتها عاصمة مؤقَّتة لليمن[٢٠].

ومع بدء حرب عاصفة الحزم في ٢٦ مارس ٢٠١٥، تراجع دور مجلس التعاون في الأزمة، لمصلحة دور دوله الأساسية، خصوصًا المملكة العربية السعودية والإمارات اللتين أمسكتا بالقرار العسكري، ونفذتا - مع باقي دول المجلس- آلاف الطلعات الجوية على الأراضي اليمنية، وقاتلت بريًّا على الأرض، وضغطت لأجل إقرار القرارات الأممية، وخصوصًا القرار ٢٢١٦. وهكذا استمر موقف مجلس التعاون إلى جانب شرعية الرئيس منصور هادي، واستمرت لقاءات الأمين العام للمجلس بالرئيس في مقرِّه الجديد بالرياض.

وجاء التوجُّه الخليجي إلى دعم مفاوضات التسوية في الكويت التي انطلقت في أبريل ٢٠١٦، ليعيد المجلس مرةً ثانية إلى الواجهة كوسيط سياسي، ولكن ظل موقِفُه كناقل لوجهة نظر دوله، وليس كوسيط كامل المهام، ففي مايو ٢٠١٦ قام أمين عام المجلس بزيارة إلى الكويت «بهدف تقديم رؤية جديدة باسم مجلس التعاون الخليجي للحل السياسي في اليمن، وكانت الرؤية التي يحملها الزياني سعودية بالأساس[٢١].

خاتمة

وفي الحقيقة، لا يمكن القول بأن مجلس التعاون كمنظمة قد مارس دورًا مستقلًّا في الوساطة في الصراع اليمني، فقد ظل هو الأدنى درجة بين طرفين أساسيين؛ وهما: الأمم المتحدة التي مارست دورها من خلال مبعوثها إلى اليمن، ودول المجلس ذاتها التي لم تعط لأمانته العامة دورًا كبيرًا، وخلال أعوام الصراع عقدت مختلف المباحثات والمفاوضات سواء داخل اليمن أو خارجه برعاية الأمم المتحدة أو دول المجلس (السعودية أو عمان أو الكويت) ولم تعقد المفاوضات برعاية المجلس أو أمانته العامة. ولم يتمكن المجلس من تطوير آلياته وممارسة دوره كوسيط محايد، وفي فترات مختلفة فقدَ قدرتَه على التواصل بين أطراف الصراع لأسباب خارجة عن إرادته، وتتعلق بالتزامه بمواقف دوله.

هكذا ظل المجلس يلعب دورًا هامشيًّا بعد طرحه مبادرته في ٢٠١١، ومن الناحية الفعلية ظل أمينه العام ومبعوثه الخاص يتنقل خلف أطراف التفاوض حيثما عقدت المفاوضات، لكن دوره اقتصر على دور تسهيلي تنسيقي وتمهيدي، مساعدًا لأدوار الفاعلين الرئيسيين في التسوية.

وهناك فرصة لأن يعظِّم المجلسُ دورَه في تسوية الصراع اليمني خلال المرحلة المقبلة؛ فمع الخسائر الكبيرة على البنية التحتية والخسائر البشرية، يبدو مفهوم ضم اليمن إلى مجلس التعاون بمثابة المعوض والمكافئ الوحيد لليمنيين عن الخسائر، وهو مفهوم يتطور وينضج في عقول اليمنيين والخليجيين، وكان هذا التفكير موجودًا في السابق، لكن لم يكن عليه ضغوط ومسؤولية أخلاقية مثلما هو عليه اليوم بعد النتائج الكارثية للحرب.

ومن شأن التفكير في ضم اليمن فعليًّا، أن يتطور دور المجلس كمنظمة ليصبح وسيطًا أساسيًّا في قرار دمج اليمن الذي سيستغرق سنوات، مع ما يتطلبه ذلك من شروط لتأهيله مسبقًا، وسوف يجعل ذلك دور المجلس مع اليمن حاسمًا، ولن يحتاج اليمن مبعوثًا سياسيًّا للتفاوض في تسوية صراع، وإنما مستشارين وخبراء اقتصاد خليجيين، ومتخصصين مقيمين بصفة دائمة، ومن المتوقع أن يضيف اليمن فعليًّا لأهمية هذه المنظمة الإقليمية، وأن يمنحها قدرات إضافية، خصوصًا وأن عضويته ستفرض معايير جديدة لتقييم هذه المنظمة وتساعدها على التخلُّص من خصيصة تشابه الأنظمة السياسية.

والنتيجة الأساسية أنه بعد حرب عاصفة الحزم لم يَعُد بإمكان مجلس التعاون الابتعاد عن أوضاع اليمن، كما لم يَعُد بإمكانه استمرار العمل وَفْقَ القواعد القديمة في التعامل معه، وإنما أصبح عليه التزامات واستحقاقات جديدة مختلفة تمامًا عن السابق.

الهوامش:

١. انظر: لقاء خاص مع رئيس بعثة مجلس التعاون في اليمن سعادة السفير سعد العريفي - قناة اليمن، على الرابط الآتي:
https://www.youtube.com/watch?v=3o9blC1S5jo

2. Edward Burke, One Blood and One Destiny'? Yemen's Relations with the Gulf Cooperation Council, Research Paper, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, Number 23, June 2012. P. 1.http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/kuwait/documents/yemen-and-the-gcc.pdf

٣. القنيعير مبعوثًا خليجيًا ..تفاؤل يمني لدور مهم رغم تأخُّره، صحيفة الوطن، ٠١- سبتمبر-٢٠١٤.
http://alwatanyemen.net/79772.htm

٤. مراقبون: تعيين مبعوث للأمين العام لمجلس التعاون في اليمن لا مبرر له في ظل وجود بعثة دبلوماسية كاملة للمجلس بصنعاء، المشهد، ٣ يونيو ٢٠١٤.http://www.almashhad-alyemeni.com/news37495.html

٥. اللجنة الرئاسية تعلن اليوم عن التوصل إلى اتفاق نهائي لإنهاء الأزمة مع الحوثيين، التغيير نت، ٢٢-٥-٢٠١٦.
http://www.al-tagheer.com/index.php/advs/user_images/advs/news71392.html

٦. ترحيب من المؤتمر والإصلاح بتعيين القنيعير .. "الخليجي" يستعيد زمام "المبادرة"، نشوان نيوز، ٠٢-٠٩-٢٠١٤ .
http://www.nashwannews.com/news.php?action=view&id=33170

٧. انظر: نص المبادرة الخليجية، صحيفة الرياض، ٢٤ نوفمبر ٢٠١١. http://www.alriyadh.com/685755

٨. انظر النص الكامل للآلية التنفيذية المزمنة للمبادرة الخليجية على موقع المؤتمر نت، ٢٤ نوفمبر ٢٠١١، على الرابط التالي:
http://www.almotamar.net/news/95152.htm

٩. ميساء شجاع الدين، المبادرة الخليجية زادت من تردي الأوضاع في اليمن، صحيفة التقرير،١٣ يونيو ٢٠١٤.

١٠.المرجع السابق.

١١.استند الباحث في استخلاص هذه القواعد الأربعة التي تحكم موقف مجلس التعاون من اليمن إلى مراجعة كل بيانات ومقررات قمم مجلس التعاون الخليجي، واجتماعات المجلس الوزاري للمجلس منذ نشأة المجلس في عام ١٩٨١ وحتى آخر بيان للمجلس الوزاري لمجلس التعاون في دورته الثامنة والثلاثين بعد المئة في ٩ مارس ٢٠١٦م، وجميع هذه البيانات موجودة على موقع المجلس على الرابط الآتي:
https://www.gcc-sg.org/indexcb9a.html?action=Sec-Show&ID=5
https://www.gcc-sg.org/indexbdc2.html?action=Sec-Show&ID=10

١٢.انظر: البيان الختامي للدورة الثانية والعشرين للمجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، سلطنة عمان – مسقط، ٣١ ديسمبر ٢٠٠١.

١٣.حديث مع د. عبدالعزيز العويشق، مدير عام العلاقات الاقتصادية الدولية بمجلس التعاون.
https://www.youtube.com/watch?v=VASnThTsXIk

١٤.البيان الختامي للدورة التاسعة والعشرين للمجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية مسقط ـ سلطنة عمان، ٢٩ ـ ٣٠ ديسمبر ٢٠٠٨.

١٥.البيان الختامي للدورة الثلاثين للمجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية الكويت – دولة الكويت، ١٤ و ١٥ ديسمبر ٢٠٠٩.

١٦.البيان الختامي للدورة الحادية والثلاثين للمجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية أبو ظبي – الإمارات العربية المتحدة، ٦ و ٧ ديسمبر ٢٠١٠.

١٧.بن عمر يُضعف دور الخليج في اليمن والسعودية تلعب في الوقت بدل الضائع، يمن جورنال، ١٥ ديسمبر٢٠١٤.
http://www.yejournal.com/archives/24210

١٨.د. صالح القنيعير هو برتبة فريق ركن (متقاعد)، وكان يشغل مستشارًا لرئيس الاستخبارات السعودية.

١٩.المرجع السابق.

٢٠.هادي يلتقي أمين عام مجلس التعاون الخليجي في عدن، موقع روسيا اليوم، ٢٠١٥./٢/٢٥

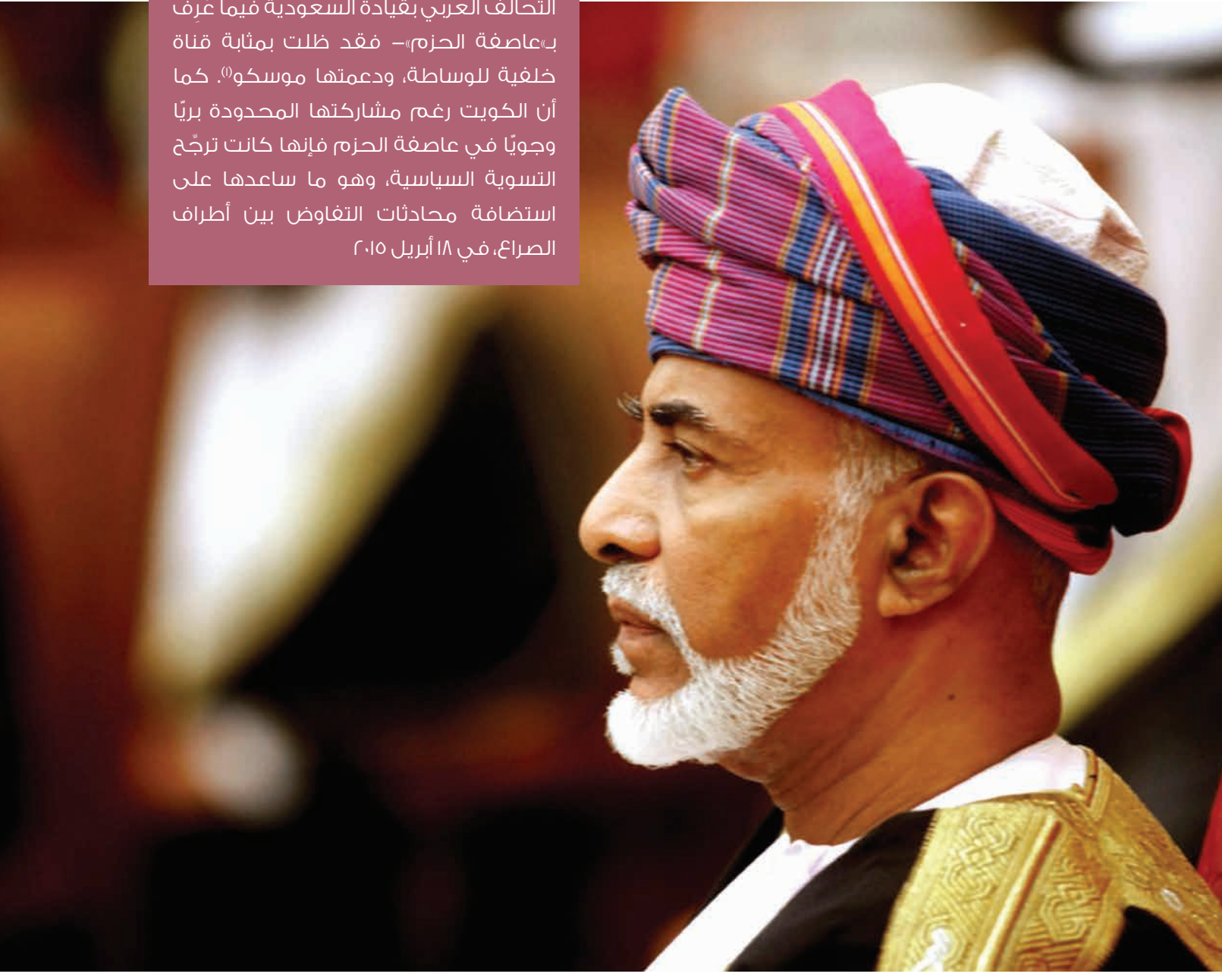
٢١.حصري – زيارة الزياني إلى الكويت هدفها تقديم رؤية سعودية بثوب خليجي لإنقاذ مفاوضات السلام اليمنية ودفعها باتجاه الرياض.
http://www.yemenat.net/?p=241993

5

تحديات الوساطة العُمانية والكويتية في الصراع اليمني

د.محمد عز العرب
رئيس وحدة التحوُّلات الداخلية بالمركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية والخبير بمركز الدراسات السياسية والاستراتيجية في الأهرام

إن «التنوُّع» وليس «التوحُّد» في أدوار دول الخليج تجاه التعامل مع الصراع اليمني يمثل مصدر قوة وليس عاملَ ضعف، فرغم عدم مشاركة سلطنة عُمان – ضمن عمل قوات التحالف العربي بقيادة السعودية فيما عُرِف بـ«عاصفة الحزم»– فقد ظلت بمثابة قناة خلفية للوساطة، ودعمتها موسكو[1]. كما أن الكويت رغم مشاركتها المحدودة بريًا وجويًا في عاصفة الحزم فإنها كانت ترجّح التسوية السياسية، وهو ما ساعدها على استضافة محادثات التفاوض بين أطراف الصراع، في ١٨ أبريل ٢٠١٥



ولم يقتصر هذا التنوع على المشاركة أو تجنُّب المشاركة في العمليات العسكرية، بل يُلاحَظ وجود هامش من الاختلافات بين دول التحالف المنخرطة في الصراع اليمني. ورغم أن الإمارات شاركت السعودية في مجريات الحرب جويًّا وبريًّا، لكنها تختلف معها في المخرجات الناتجة عن تسوية الصراع، إذ تتخوف من معاودة صعود حزب التجمُّع اليمني للإصلاح الذراع السياسية للإخوان المسلمين، في حين تدعم الرياض هذا الحزب، على الأقل مرحليًّا.

وهنا، اختلفت مقاربة السعودية عن الإمارات، ففي حين كانت الأولى تهدف إلى تحقيق النصر الكامل على الحوثيين، كانت رؤية الثانية تميل إلى تقليص القوة التسليحية للحوثيين وإضعاف القوات التابعة للرئيس السابق علي عبدالله صالح، حتى لا تنفرد قوى سياسية بعينها بالهيمنة على شئون اليمن، بما يؤدي إلى استبدال خطر قائم بخطر محتمل، وهو ما يمثل حلقة مستمرة من تهديد أمن دول الخليج. وفي نفس الوقت، فإن هناك تراجعًا في الدور القطري في أزمة اليمن خلال الفترة الحالية، على نحوٍ يعكس عودتها لسياسة الاستتباع السعودي من ناحية، وعدم دخولها في مواجهات مع أبوظبي لدعمها تيار الإخوان في اليمن من ناحية أخرى. في هذا السياق، تتناول هذه الورقة دراسة حالتي عُمان والكويت في تسوية الصراع اليمني، والتحديات التي تواجههما، والمسارات المحتملة للصراع اليمني في ضوء وساطتهما.

محددات الوساطة العُمانية والكويتية

كان قرار التدخل في اليمن سعوديًّا في البداية، وأن دول مجلس التعاون الخليجي أُبْلِغَت بالقرار قبل أيام من انطلاق العملية، حيث أعربت أربع من دول المجلس عن مساندتها للقرار السعودي. لذا، فإن البيان الذي أعلن بدء العملية العسكرية صدر باسم خمس دول خليجية، **وهي:** السعودية، والإمارات، وقطر، والبحرين، والكويت. بما يدل على أن مجلس التعاون، كمنظمة إقليمية تضم ست دول لا تمثل الجهة التي أصدرت البيان، وهو ما يفسِّر استثناء سلطنة عُمان من مجموعة الدول الخليجية التي أعلنت انضمامها للعملية العسكرية[٢]. وفي هذا السياق، طرحت مسقط في بداية اشتعال الصراع في ٧ أبريل ٢٠١٥، مبادرةً للتسوية السياسية، **وتكونت من ٧ بنود، وهي**[٣]:

- انسحاب جماعة «أنصار الله» (الحوثيين) وقوات علي عبد الله صالح من جميع المدن اليمنية. وإلزامهما بإعادة العتاد العسكري، الذي استولا عليه من مخازن الجيش اليمني.
- عودة السلطة الشرعية إلى الجمهورية اليمنية المتمثِّلة بالرئيس الحالي عبد ربه منصور هادي، وقيادة الحكومة اليمنية وممارسة عملها.
- المسارعة بإجراء انتخابات برلمانية ورئاسية في أقرب وقت.
- التوافق على حكومة جديدة تضم جميع أطياف الشعب اليمني وأحزابه.
- أن تتحول جماعة (أنصار الله) الحوثية إلى حزب سياسي يشارك في الحياة السياسية اليمنية بطرق شرعية.
- عقد مؤتمر دولي للمانحين بهدف مساعدة الاقتصاد اليمني وتنفيذ مشاريع استثمارية.
- تقديم اقتراح بإدخال (اليمن) ضمن منظومة مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

غير أن علي عبدالله صالح رفض المبادرة، كما تحفظت سلطنة عُمان على استخدام القوة العسكرية من جانب قوات التحالف العربي بقيادة السعودية ضد الحوثيين والقوات الحليفة للرئيس السابق علي عبدالله صالح في عملية عاصفة الحزم. **ويمكن القول إن هناك مجموعة من العوامل أسهمت في تفضيل السلطنة لخيار عدم المشاركة في هذه العمليات العسكرية، على النحو الآتي:**

١- عـدم التدخـل في الشـئون الداخليـة للـدول، أو الانحيـاز لدولـة في مواجهـة دولـة أخـرى، عـلى خلفيـة خلافـات سياسـية، هـو التوجـه الحاكـم للسياسـة العُمانيـة، عـلى نحـو جعلهـا أقـرب إلى «سـويسرا الـشرق الأوسـط» أو «نرويـج الخليـج»، إذ لم تشـارك السـلطنة مواقـفَ دول الخليـج الداعمـة للعـراق في مواجهـة إيـران خـلال الحـرب العراقيـة الإيرانيـة عـلى مـدى ثمـاني سـنوات. ورفضـت السـلطنة سـحبَ سـفرائها مـن الدوحـة مثلـما قامـت بهـذا السـلوك الريـاض وأبوظبـي والمنامـة في ٥ مـارس ٢٠١٤، قبـل عودتهـم مـرة أخـرى في نوفمـبر المـاضي[٤].

واتجـه دائمًـا الموقـف العُـماني للحـل السـياسي عـن طريـق الوسـاطة[٥]. وتبعًـا لوجهـة النظـر هـذه، فإن الـصراع في اليمن داخـلي، ولا يوجـد مـؤشِّر محـدد، وفقًـا لرؤيتهـا، لحـدوث اعتـداء خارجـي. وسـلطنة عُـمان لا تريـد أن تكـون طرفًـا في أي صراع داخـلي إلا في حالـة اعتـداء خارجـي لدولـة مـن دول مجلـس التعـاون الخليجـي، كما حدث في حالـة احتلال العراق للكويـت في ٢ أغسـطس ١٩٩٠، حيـث كانـت عُـمان جـزءًا من القوة العسكرية المشتركة في درع الجزيرة.

٢- إبقـاء السـلطنة بوابـة مفتوحـة لكافـة أطـراف الـصراع الداخـلي اليمنـي، بمـا يجعلهـا – في أعقـاب انتهـاء العمليـات العسـكرية- معـبرًا لأيـة مفاوضـات متوقعـة، والتـي يفـترض أن تجمـع الأطـراف المختلفـة (الرئيـس الشرعـي عبـد ربـه منصـور- الرئيـس السـابق عـلي عبداللـه صالـح- جماعـة الحوثيـين- الحـراك الجنـوبي)، فضـلاً عـن طهـران. فـلا يمكـن أن يطلـب أي طـرف مـن عـمان التوسـطَ لإنهـاء الـصراع، إذا كانـت ضمـن التحالـف الموجَّـه مـن طـرفٍ ضـد طـرف، أو أطـراف أخـرى[٦].

بعبـارة أخـرى، يمكـن لسـلطنة عـمان أن تضغـط عـلى طهران، في حـال عـدم نجـاح العمليـات العسـكرية أو تأجيـل الحسـم بهـا، أو رغبـة الأطـراف بالجلـوس إلى مائـدة المفاوضـات للتشـاور، كي تتمكـن مـن أن تدفـع جهـود الأطـراف نحـو الحـل. ولا يعنـي عـدم مشـاركة سـلطنة عُـمان في العمليـات العسـكرية ضـد الحوثيـين أنهـا خـارج منظومـة دول الخليـج، بـل قـد تكـون ضمـن مسـاره، لتلعـب دور «الـكارت الأخـير» بعـد أن تسـكت المدافـع عـلى الجبهـات[٧].

٣- الحـدود الجغرافيـة المتلاصقـة لعُـمان مـع اليمـن مـن الجنـوب، فالسـلطنة هـي الدولـة الخليجيـة الثانيـة بعـد السـعودية التـي تجمعهـا حـدود مبـاشرة مـع اليمـن، وهـو مـا يورِّطهـا في حـرب مبـاشرة مـع الحوثيـين، الأمـر الـذي لا تريـده مسـقط، ولاسـيما أن هنـاك اتجاهًـا في الأدبيـات

يشير إلى أن عُمان من المحتمل أن تكون بوابة للتيارات الجهادية المتطرفة خلال المرحلة المقبلة، بعد انتشار متزايد لأنصار الشريعة والقاعدة وداعش في أجزاء ليست قليلة من اليمن[٨].

٤- التخوُّف من مردودات الفوضى الإقليمية. تهدف السياسة العمانية إلى تبني خيار الوساطة وليس العزلة، التي كانت الملمح الحاكم لسياستها الإقليمية، بما يقلل من مدى الانخراط في البيئة الخارجية أو التعامُل معها. فالسياسة الخارجية العُمانية تخدم بالأساس الاستقرار السياسي الداخلي، الذي يحتاج استقرارًا إقليميًّا، وفقًا لنظرية النفاذية أو البيوت الخشبية. لذا، تفضل سلطنة عُمان إعادة إحياء العملية السياسية بدلًا من توجيه العمليات العسكرية، بما يؤدِّي لاستعادة الاستقرار في شبه الجزيرة العربية[٩].

٥- العلاقات الاستراتيجية الوثيقة بين مسقط وطهران، التي تستند إلى المصالح الثابتة، مما يضع عمان في موقف حرج من التدخل العسكري ضد الحوثيين الموالين لإيران، حيث تشارك طهران ومسقط في ضفتي مضيق هرمز الاستراتيجي الذي يمر عبره النفط الخليجي المصدر للدول الغربية، فالسلوك العُماني قائم على عدم خسارة الحليف أو الشريك الاستراتيجي، على نحو ما تعبر عنه حالة طهران. بل إن ثمة تشابهًا بين الموقف الإيراني والموقف العُماني في عدد من الأزمات الإقليمية مثل الأزمة السورية[١٠].

أما فيما يخص الكويت فقد صارت مستضيفًا للمفاوضات بين أطراف الأزمة اليمنية، التي تأخرت قليلًا عن موعد انعقادها في ١٨ أبريل ٢٠١٦، بطلب من القوى الداخلية والدول الإقليمية، ويظل نجاح هذه الجولة من المفاوضات مرهوناً بتجاوز القضايا المعقَّدة الخمس ومنها الانسحاب الحوثي من المدن والمناطق التي سيطروا عليها بعد سقوط صنعاء وتسليم الأسلحة الثقيلة والمتوسطة التي حصلوا عليها من مخازن الأسلحة التابعة للدول، والترتيبات الأمنية، والحل السياسي، وتشكيل لجنة تبحث إصلاح سراح السجناء والأسرى.

ويمكن القول إن هناك طلبًا متزايدًا على دور وساطة الكويت، ليس لحل الأزمة اليمنية فقط، وإنما لبعض الأزمات الإقليمية الأخرى.. ويتمثل هذا الطلب على دور الكويت في الأسباب الآتية:

١- اتباع سياسة تصفير المشكلات مع دول الجوار الجغرافي، وهي تعتمد على بناء علاقات سلمية وعدم كسب الأعداء، وخاصة في أعقاب محنة الغزو العراقي لها في ٢ أغسطس ١٩٩٠، بحيث تصبح الكويت بمثابة مؤتمر إقليمي ودولي متنقِّل، يعمل على تهيئة أجواء الاحتقانات الصراعية، ويساعد في تجنيب الإقليم أية أزمات سياسية قد تتطور لاحقًا إلى نزاعات عسكرية، أو تحويل مسار الصراعات الداخلية المسلحة إلى التفاهمات السياسية، بما يجعلها (إضافة إلى مسقط) محورًا للتوسُّط في الكثير من الأزمات الإقليمية، ويعكس استفادة دول الخليج من التنوع في علاقاتها الخارجية[١١].

فقد بدأ النظام السياسي الكويتي مع بداية عام ١٩٩٥ تدريجيًّا بالانفتاح على بعض الدول العربية عن طريق تجزئة «دول الضد» – وهي الدول التي اتخذت موقفًا ضد تحرير الكويت بالاستعانة بالقوات الأجنبية- إلى تصنيفات مختلفة تعتمد على درجة تأييدها وتعاطفها مع العراق في السابق، وكذلك مستوى مواقفها تجاه قضايا الكويت الأساسية منذ التحرير، حيث يمكن من خلالها إعادة العلاقات مع هذه الدولة أو تلك بسهولة، وهو ما برز جليًّا مع سياسة الكويت تجاه اليمن وليبيا وتونس والأردن والسودان وفلسطين، بل وحتى العراق، بحيث لم يعد للكويت أي توتر إقليمي أو دولي في سياستها الخارجية.

٢- نجاحات سابقة للكويت في حل الأزمات الخليجية، إذ يشهد تاريخ الكويت دومًا على قدرتها المتواصلة على القيام بجهود الوساطة السياسية والمساعي الحميدة خاصة في الأزمات العربية، والتي يكون أحد أطرافها دول خليجية، كالوساطة الكويتية بين سلطنة عُمان وجمهورية اليمن الديمقراطية في الثمانينيات؛ إذ دعت الكويت لاجتماع يُعقَد على أراضيها بين وزيري خارجية البلدين، وتم الاتفاق على إنهاء الحرب الإعلامية والدعائية بين الدولتين واحترام كل دولة لشئون الدولة الأخرى الداخلية[١٢].

فضلًا عن استضافة المحادثات بين أطراف الصراع اليمني تمهيدًا للوحدة اليمنية في بداية عقد التسعينيات من القرن الماضي، والوساطة الكويتية في الخلاف السعودي-الليبي خلال نهاية حكم معمر القذافي، والوساطة بين الإمارات وسلطنة عُمان خلال العام ٢٠١١[١٣]، والوساطة بين دول الخليج الثلاث (السعودية والإمارات والبحرين) من جهة، وقطر من جهة أخرى بعد سحب سفراء الدول الثلاث من الدوحة، وأسفرت هذه الجهود عن طي صفحة الخلافات الخليجية البينية وعودة السفراء في ١٨ نوفمبر ٢٠١٤[١٤].

٣- سياسة الحياد النسبي إزاء الأزمة اليمنية، فالدبلوماسية الكويتية أعطت إشارات بأنها محايدة نسبيًا إزاء الصراع الداخلي اليمني المسلَّح- الذي تجاوزت مدته ١٣ شهرًا على اندلاع عاصفة الحزم-، وهو أمر ضروري لكسب ثقة مختلف أطراف الصراع، بل عامل محوري لإنجاح الوساطة في الصراعات الإقليمية. فعلى الرغم من أن الكويت اقتصرت مشاركتها في قوات التحالف العربي على سلاح الجو لضرب قوات الحوثي، ثم شاركت عبر كتيبة مدفعية في نهاية ديسمبر ٢٠١٥، فإنها مشاركة رمزية مقارنة بمشاركة السعودية والإمارات وقطر[١٥].

٤- استضافة ورش عمل أولية قبل المحادثات الرئيسية، بما يعكس التحضير للقضايا العالقة وتحديدًا قرار مجلس الأمن ٢٢١٦، فالكويت تنسق مع عواصم خليجية مثل سلطنة عُمان وقوى دولية مثل روسيا لتثبيت وقف إطلاق النار، ثم ترتيب أوضاع ما بعد انتهاء الحرب واستعادة سلطات الدولة، حتى لا تنتهي الحرب إلا وقد تم ترتيب كل الخطوات اللاحقة، على نحو يحمل احتمال بجدية التوجه نحو التسوية السلمية، رغم تكتيكات ميلشيا الحوثي وقوات صالح باختراقات الهدنة[١٦].

بعبارة أخرى، إن ترتيب وضع اليمن لما بعد الحرب، قد يكون أهم من إغلاق ملف الحرب، إذ يواجه اليمن تحدياتٍ تتعلق بتجاوز ما يُطلَق عليه في الأدبيات «اليوم التالي»، تتمثل في إعادة بناء الجيش اليمني، ومدى إدماج الحوثيين في المؤسسات الأمنية والإدارات المحلية، وطبيعة النظام السياسي الجديد، وكذلك طبيعة النظام الانتخابي، بحيث يستند عليه إجراء الانتخابات الرئاسية والبرلمانية المقبلة، وتعقيدات إعادة إعمار اليمن.

٥- توظيف دبلوماسية الدينار في جهود إعادة الإعمار، إذ تُعَدُّ المساعدات الاقتصادية والتنموية أحد الأدوات الرئيسية للسياسة الخارجية الكويتية، عبر توظيف الثروة الهائلة من عائداتها النفطية في خدمة أهداف السياسة الخارجية. وهنا، تحتاج اليمن إلى موارد مالية من الدول النفطية الغنية لإعادة إعمار البنية التحتية التي تعرضت لتدمير كامل في بعض المناطق، وتدمير جزئي في مناطق أخرى، والتي طالت المنشآت والمرافق الخدمية[١٧].

وقد دأبت الكويت على تقديم أنواع مختلفة من المساعدات المالية والإنسانية للعديد من الدول، سواء كانت برامج موجَّهة للإغاثة الإنسانية أو لتطوير مشاريع البنية التحتية؛ ولاسيما بالنسبة للدول التي تعاني من الحروب الأهلية والكوارث الطبيعية، سواء بشكل مباشر (عبر الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية وجمعية الهلال الأحمر الكويتية وبيت الزكاة والهيئة الخيرية الإسلامية العالمية) أو غير مباشر من خلال إسهاماتها في برامج ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة

والمنظـمات والهيئـات الإقليميـة ذات الصلـة. وفي هـذا السـياق، يُنظَـر إلى الكويـت باعتبارهـا قـوة ماليـة إقليميـة كبـيرة، بحيـث اسـتطاعت توظيـف نفوذهـا المـالي لأداء دور الوسـيط خـلال الأزمـات البينيـة العربيـة أو الصراعـات الداخليـة الإقليميـة[١٨].

ووفقًـا لتقريـر أعدتـه وزارة الخارجيـة الكويتيـة، بلـغ إجـمالي قيمـة المسـاعدات الإنسـانية والمنـح الإغاثيـة والمعونـات الخارجيـة خـلال الفـترة مـن ١٩٩٠ إلى ٢٠١٤ نحـو ١٢,٦٨ مليـار دينـار. وقـد بلغـت قيمـة المسـاعدات للـدول العربيـة خـلال الفـترة المشـار إليهـا ٣ مليـار دينـار، بينـما بلغـت المسـاعدات ذاتهـا لغـير الـدول العربيـة نحـو ٦,٥ مليـارات دينـار، إضافـة إلى ١٩٨ مليـون إجـمالي المسـاعدات المقدمـة إلى جهـات مختلفـة[١٩].

٦- تمتُّـع الكويـت بعلاقـات «شـبه متوازِنـة» مـع إيـران، فعـلى الرغـم مـن التوتـر الـذي شـاب العلاقـات الخليجيـة الإيرانيـة، وخاصـة بعـد اقتحـام السـفارة والقنصليـة السـعودية في طهـران ومشـهد، ورد دول الخليـج بإجـراءات متفاوتـة، فـإن الكويـت لم تصعِّـد في علاقتهـا الدبلوماسـية تجـاه طهـران، الأمـر الـذي يفسِّر مغـزى الرسـالة التـي حملهـا وزيـر الاسـتخبارات الإيرانيـة سـيد محمـود علـوي إلى أمـير الكويـت الشـيخ صبـاح الأحمـد في منتصـف مـارس ٢٠١٦، والتـي يبـدي فيهـا رغبـة بـلاده في تهدئـة التوتـر وحـل القضايـا العالقـة مـع دول الخليـج، عـلى الرغـم مـن عـدم جديـة السـلوك الإيـراني في اتجـاه المصالحـة، ولكنـه يعكـس تعدديـة الأصـوات داخـل طهـران[٢٠].

وتُعَـدُّ هـذه هـي الرسـالة التـي حملهـا نائـب رئيـس الـوزراء وزيـر الداخليـة الشـيخ محمـد الخالـد إلى قـادة خمـس دول خليجيـة، لنقـل الرغبـة الإيرانيـة في حـل الخلافـات مـع دول الخليـج مـن دون تدخـل خارجـي، مـع الإشـارة إلى أن الكويـت طلبـت مـن المسـئول الإيـراني إجـراءات تعزيـز بنـاء الثقـة مـع دول الخليـج، ولاسـيما بعـد التدخُّـلات التـي حدثـت في البحريـن واليمـن، والأعمال المسـيئة التـي تعرضت لهـا السـعودية، واكتشـاف شـبكات مسـلَّحة وخلايـا إرهابيـة في أكـثر مـن دولـة خليجيـة بينهـا الكويـت، في الوقـت الـذي طرحـت قطـر مبـادرة داعمـة للحـوار مـع إيـران عـلى أسـاس عـدم التدخُّـل في الشـئون الداخليـة لـدول الخليـج، وهـو المطلـب الـذي تتمسـك بـه دول الخليـج.

٧- اسـتعادة حالـة الاسـتقرار الداخـلي والإقليمـي، سـواء بالنسـبة للكويـت أو دول الخليـج أو دول الـشرق الأوسـط، عـلى نحـو يعكـس قبـول الحكومـة الكويتيـة لتلـك المسـاعي الحميـدة، وهـو مـا أشـارت إليـه صحيفـة «الجارديـان» البريطانيـة في ٢٥ مـارس ٢٠١٦ بـأن «الكويـت توفـر للريـاض مخرجًـا مـن حربهـم الفاشـلة في اليمـن»[٢١]، أو الاسـتنزاف البطـيء، وكذلـك التفـرغ للتهديـد الـذي يمثِّلـه الإرهـاب العابـر للحـدود وخاصـة داعـش ثـم القاعـدة.. ويمثـل هـذا الهـدف توجُّهًـا مركزيًّـا للسياسـة الكويتيـة في مواجهـة تنظيـم داعـش الـذي يضـع الكويـت في مقدمـة خريطـة نفـوذه الإقليمـي، واسـتهدفها بهجـمات إرهابيـة ضـد أحـد المسـاجد الشـيعية في رمضـان المـاضي[٢٢].

وفي هـذا السـياق، تهـدف السياسـة الخارجيـة الكويتيـة إلى الحفـاظ عـلى تـوازن القـوى الإقليمـي، ليـس فقـط بـين الـدول، وإنمـا دعـم كيانـات الدولـة في مواجهـة الفواعـل المسـلَّحة بخـلاف الدولـة، سـواء كانـت ميلشـيات مسـلحة أو تنظيـمات إرهابيـة، التـي تحـاول مـلء فـراغ الدولـة، في ظـل سـيطرتها عـلى مناطـق جغرافيـة في ظـل كثافـة سـكانية ليسـت قليلـة، فضـلًا عـن امتلاكهـا قـدرات ماليـة ومـوارد نفطيـة وأسـلحة دفاعيـة وتحـركات هجوميـة. وهنـا، يعكـس اختيـار الكويـت أنهـا طـرف متـضرر مـن الانشـغال بتبعـات أزمـات الإقليـم في مواجهـة إرهـاب متعاظـم عـلى حـدوده، ولاسـيما مـع الضعـف النسـبي لوعائـه التجنيـدي، عـلى نحـو يجعلـه داعـمًا لمـشروع الاسـتقرار في مواجهـة مـشروع الفـوضى[٢٣].

٨- الحفـاظ عـلى علاقـات داخليـة متوازنـة بـين القـوى السياسـية المختلفـة، فبينـما صنَّفـت دول عربيـة كثـيرة تنظيمَ

الإخـوان المسـلمين ضمـن لائحـة التنظيـمات الإرهابيـة، لم تقـم الكويـت بمثـل هـذا التصنيـف لاحـترام خصوصيـة كل دولـة، والتأكيـد عـلى عـدم تجريـم أي طـرف أو إقصائـه لأجـل أفـكاره. لـذا، لم ينعكـس الحـراك السـياسي الداخـلي الـذي شـهدته الـدول العربيـة في عـام ٢٠١١ عـلى السياسـة الخارجيـة الكويتيـة في علاقتهـا مـع تلـك الـدول بعـد وصـول فـروع الإخـوان للحكـم، وظلـت علاقتهـا مفتوحـة عـلى كل الأصعـدة ومـع مختلـف الـدول، وهـو مـا يتيـح لهـا التواصـل مـع قـوى موازنـة لقـوى الحـوثي وصالـح، وهـو التجمـع اليمنـي للإصـلاح الـذي يُعـد الـذراع السياسـية لجماعـة الإخـوان المسـلمين.

خلاصـة القـول، إن هنـاك قـوة كامنـة في السياسـة الخارجيـة الكويتيـة، ورغـم أن هنـاك بعـض العواصـم الخليجيـة والعربيـة تشـترك معهـا في بعـض الأبعـاد، لكنهـا تختلـف معهـا في أبعـاد أخـرى، وهـو مـا يرجِّـح المَيْـزَة النسـبية للوسـاطة الكويتيـة إزاء أطـراف الـصراع اليمنـي.

تحديات الوساطة العمانية والكويتية

هنـاك مجموعـة مـن التحديـات التي تواجـه أدوار الوسـاطة العمانيـة والكويتيـة في تسـوية الملـف اليمنـي، عـلى النحـو الآتي:

١- تعاظُـم القضايـا الخلافيـة عـلى السـاحة اليمنيـة، فعـلى الرغـم مـن أن الـصراع بـين القـوات التابعـة للشرعيـة وقـوات الحوثي-صالـح هـو الأكـثر حـدة، لكنـه ليـس الـصراع الوحيـد؛ إذ إن ثمـة حلقـة دائريـة مـن الصراعـات سـوف تـبرز، سـواء الـصراع المتوقَّـع حدوثـه بـين القـوات الحوثيـة وقـوات صالح، ثـم الانفصاليـين الجنوبيـين المنقسـمين داخليًّـا ويتشـككون في هـادي، وهـو جنـوبي يدعـم خيـار الوحـدة مـع الشـمال[٢٤].

٢- الوقـوع في خطـوط الصـدع بـين الشـمال والجنـوب؛ إذ عـززت هـذه الحـرب الاعتقـادَ لـدى قطـاع داخـل المجتمـع اليمنـي بأنهـا تهـدف لفـك الارتبـاط عـن الشـمال، وليسـت حملـة لاسـتعادة شرعيـة الحكومـة. ورغـم التأكيـد السـعودي

على ضرورة الحفاظ على يمن موحَّد، فإن الصراع يتحول إلى حرب أهلية بين الجنوب والشمال، ومن الصعوبة التكهُّن بالمسار الذي تنتهي إليه الحرب[٢٥].

٣- حدوث خلافات بين الدول الشريكة داخل التحالف أو المعسكر الواحد، على نحو ما تشير إليه الإمارات والسعودية فيما يخص سبل حل الأزمة اليمنية ما بين ترجيح الحل السلمي أو الخيار العسكري، والتخوف الإماراتي من الإضعاف الحوثي وقوات صالح يؤدي إلى صعود لحزب التجمع اليمني للإصلاح، وهو الذراع السياسية لجماعة الإخوان المسلمين، فضلًا عن هشاشة سلطة الرئيس عبده ربه منصور في المناطق المحرَّرة، وخاصة عدن، والتي شهدت هجمات من التنظيمات الإرهابية على قوات التحالف.

٤- استمرار صعود الفواعل المسلَّحة العنيفة. تشهد مرحلة ما بعد عام ٢٠١١ صعود للفواعل المسلَّحة ما دون الدولة، والتي تتمركز بدرجة رئيسية في مناطق الفراغ بالنسبة للتنظيمات الإرهابية، بل وفي مناطق القلب، مثل جماعة أنصار الله الحوثية، التي يؤيِّدُها ويتعاطف معها جزء أساسي من المكوِّنات الشعبية والسياسية اليمنية، ما يعني صعوبة القضاء عليها أو اجتثاثها، ويجعل البدائل الأخرى مكلِّفة؛ ولاسيما أن اليمن يذخر بالأسلحة، ويتسم بالجبال الشاهقة الوعرة، المناسبة لحرب العصابات، وهو ما يُنذِر بإطالة أمد الحرب.

٥- الرؤية الانتقائية الأمريكية للصراع اليمني؛ إذ إن رؤية الولايات المتحدة لليمن منذ عدة سنوات ظلت قاصرة، وتدور فقط حول الحرب ضد الإرهاب، وتحديدًا تبنِّي استراتيجية «طائرات بدون طيار»، في إطار تفاهُم مع الحكومة اليمنية، بمعزل عن الصراعات التي كانت تدور في هذا البلد، بل أدت العلاقات بين صالح وتنظيم القاعدة في الجنوب، إلى فقدان قطاعات ليست قليلة من الرأي العام اليمني الثقة في دوافع واشنطن بسبب دعمها لنظامه، وتركزت مخاوفها الاستراتيجية من القاعدة وداعش[٢٦].

مسارات الصراع اليمني وتأثيرها في الوساطة الخليجية

هناك عدة مسارات محتمَلة للصراع اليمني، والتي تحكم نجاح أو فشل وساطة بعض دول الخليج، على النحو الآتي:

١- مسار الفشل المزمن (عدم استقرار السلطة والسيطرة) بحيث تتوافر في الصراع اليمني الشروط التي تؤهِّلُه للاستمرار سنوات عديدة بحيث لا تتوقف الحرب وتشن هجمات متواصلة وتتعثر جهود وساطة عُمان والكويت في وضع إجراءات بناء الثقة بين أطراف الصراع، ولم يعد لدى الأطراف ثقة بأن المفاوضات التي ترعاها الأمم المتحدة بمفردها من تجاوز حالة الصراع والتوصُّل إلى تسوية دائمة، ويسود منطق «كسب معارك وخسارة حرب».

أضف إلى ذلك أن تسوية الصراع ليست قاصرة على تنازلات أطراف داخلية، بل قوى إقليمية (أقلمة الصراع)، والتي تدعم وكلاءها في الداخل، ماليًّا وتسليحيًّا وسياسيًّا وإعلاميًّا، وهو ما يزيد من اشتعال الصراع وتعقيده، بدلًا من تقديم تنازلات وصولًا إلى تسويته. فالصراع هو إقليمي وليس يمنيًّا خالصًا. ويرى التحليل المؤيد لذلك المسار أنه سوف تقع مناطق خارج سيطرة الحكومة أو حدوث أعمال عنف متفرقة حتى في المستقبل الأكثر تفاؤلًا.

وتبعًا لهذا المسار، فإن البلاد ستكون في اتجاه أقرب إلى صراع مستدام لفترة طويلة وعلى جبهات متعددة. هذا المزيج من الحروب بالوكالة، العنف الطائفي وانهيار الدولة وحكم الميلشيات سيكون أمرًا سائدًا، ليس في اليمن وإنما في عدة دول بالإقليم، على نحوٍ لا يجعل اليمن استثناءً. فضلًا عن تعقيد الحالة الصراعية اليمنية، والتي تستعصي معها الحلول المعروفة في مثل تلك الصراعات[٢٧].

٢- مسار السلام الهش (يمن أو يمنان) والذي يفترض وصول أطراف الصراع الرئيسيين إلى تسوية قابلة للخروج

عليها في لحظة؛ لأن عملية التطلُّع لسلامٍ دائمٍ ليست راسخةً في أذهان أطراف الصراع بقدر ما هي تكتيكات لألتقاط الأنفاس أو هي أقرب إلى استراحة محاربين. ومن المتوقَّع أن يأخذ الصراعُ شكل اشتباكات محدودة على الجبهات، مع استمرار حدوث هجمات إرهابية متفرقة[٢٨]. وفي هذا الصدد، سيواجه الرئيس هادي (في حال بقائه) معضلة التوازن والتوفيق بين تكاليف التدخُّل الخارجي والحفاظ على شرعيته في الداخل، ويضعف هذه الشرعية تعرضُ القوات الشرعية لهجمات الإرهاب من أسهمه في الداخل، وبما أن المنظمات الإرهابية ليست جزءًا من المفاوضات ولا ينظر إليها على أنها طرف محتمل يمكن دمجه في المؤسسات، فإنها ستظل مشكلة بالنسبة إلى الحكومة المقبلة في اليمن.

في الوقت الذي يتزايد الصراع وفقًا لانقسامات جغرافية ودينية بين جماعة الحوثيين وحزب التجمع اليمني للإصلاح. فخصوم الحوثيين يعتبرونهم إثني عشريين (الفرع الأكبر للشيعة، بما في ذلك شيعة إيران)، ويشير الحوثيون إلى أعدائهم على أنهم تكفيريون، ويضعون بذلك حزب الإصلاح والقاعدة وداعش في سلة واحدة. في الوقت الذي لا تستطيع الحكومة الانتقالية الجديدة احتواء التطلُّعات الانفصالية في الجنوب، والتي تطرح خيار «يمنان» وليس «يمن موحد».

٣- مسار التسوية المتوازنة (المصالحة والتعايش) والتي يتم التوصل إليها بعد توازن نسبي للقوى، وعدم قدرة أحد طرفي الصراع على حسمه لصالحه وترجيح خيار الشراكة. فالقوات التابعة للرئيس هادي قد لا تتمكن من هزيمة الحوثيين في معاقلهم الشمالية وخاصة في صعدة، بينما قد يجد الحوثيون أن المدن التي طُرِدُوا منها بقوة السلاح في معارك على مدى عام، كعدن وتعز، لن تقبل أبدًا بوجودهم. فضلًا عن تضييق الخناق الاقتصادي على قوات الحوثي. ويستند هذا السيناريو إلى الحد من الاستنزاف الذي تتعرض له قوات التحالف ومواجهة الأزمة المالية الناتجة عن انخفاض أسعار النفط والحد من الأزمة الإنسانية لليمن.

ووفقًا لهذا السيناريو، لن يتخلى التحالف عن سياسته المتمثلة بتحقيق التوازن بين قوة الجماعات اليمنية. ويقوم هذا المسار على استراتيجية ثلاثية المحاور؛ **أولها:** إعلان وقف إطلاق نار حقيقي وفعَّال بحيث يكون لأطراف الصراع فرصة لإنجاح التهدئة، بعد إدخال المساعدات الإنسانية. **أما المحور الثاني:** فينصرف إلى إيجاد وسيط موثوق به لاستضافة المباحثات، وهو ما تم في الكويت، ولكنه يتطلب تثبيت وقف إطلاق النار والتأكُّد من وجود الآليات المناسبة للمراقبة والمتابعة، وصياغة عملية سياسية متماسكة تجيب عن القضايا العالقة بين أطراف الصراع دون وجود صفقات تحت الطاولة. في حين يتجه **المحور الثالث** إلى إطلاق رؤية محددة لإعادة إعمار اليمن وتمويله على المدى الطويل، وربما دراسة احتمال إعطاء اليمن وضعاً خاصاً داخل مجلس التعاون الخليجي.

خلاصة القول إن المسار الثاني هو الأقرب إلى الحدوث مقارنة بالخيار الأول والثالث؛ لأن الصيغة التي طرحتها دول الخليج في إطار انتقال السلطة من علي صالح إلى نائبه منصور هادي لم تكن ترضي المطالبين بالتغيير ولا الراحلين عن السلطة. لذا، فإن ثمة ضرورة لهندسة عملية انتقالية جديدة مع ضمان عدم تكرار الأخطاء التي احتوتها المبادرة الخليجية، وعلى وجه التحديد الحفاظ على إطار زمني واقعي، مع عدم إهمال القضايا الاقتصادية والتنموية والمساعدات الخارجية. إن أي اتفاق سلام لا يضع الأوضاع الاقتصادية والإنسانية في هرم أولوياته، مثل مناقشة القضايا السياسية، فإنه سيفشل مجددًا.

الهوامش:

١. المتغيرات السعودية والوسيط العماني"، الجزيرة نت، ٢ فبراير ٢٠١٥.

٢. "عاصفة الحزم: الدول المشاركة والداعمة وحجم القوات"، تقارير مركز الجزيرة للدراسات، ٢٦ مارس ٢٠١٥.

٣. "الكشف عن تفاصيل مبادرة عمانية لإنهاء الحرب في اليمن من سبع نقاط"، موقع أبابيل الإخباري، ٢٠ أبريل ٢٠١٥. انظر على الرابط الآتي: html.10689/http://ababiil.net/yemen-news

٤. "جنيف العرب: تصاعد أدوار الوساطة العُمانية في الإقليم"، التقرير الاستراتيجي العربي، العدد ٢٨، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٣١٠.

٥. عبدالله الشمري، "هل ستكون سلطنة عُمان مفتاح حل الأزمة اليمنية؟"، اليوم السعودية، ١٠ نوفمبر ٢٠١٥.

٦. ريهام سالم، "لماذا تصر سلطنة عُمان على لعب دور الوسيط في الأزمة اليمنية؟"، شئون خليجية، ١٦ سبتمبر ٢٠١٥.

٧. مايا جباعي، "سلطنة عمان.. سياسة متوازنة أم تغريد خارج السرب؟"، الموقع الإخباري لقناة الحرة الأمريكية، ٤ مارس ٢٠١٦.

٨. "عاصفة الحزم: إعادة ترتيب الأوراق الإقليمية"، سلسلة تقارير مركز الجزيرة للدراسات، ٢ أبريل ٢٠١٥.

٩. مصطفى شفيق علام، نهج استقلالي: سياسة عُمان الخارجية في سياسات إقليمية استقطابية"، حالة الإقليم، العدد ٢٠، أغسطس ٢٠١٥.

١٠. مريم يوسف البلوشي، "العلاقات العمانية- الإيرانية وأمن دول الخليج العربية"، المستقبل العربي، العدد ٤٤٥، مارس ٢٠١٦، ص ٥٢.

١١. عماد المرزوقي، "السياسة الخارجية الكويتية... صفر أعداء"، الراي الكويتية، ٢٩ يناير ٢٠١٥.

١٢. "الأمير رائد الوساطة العربية.. جعل الكويت عاصمة لقمم التعاون والتضامن"، الأنباء، ٢٤ مارس ٢٠١٤.

١٣. أحمد باتميرة، "وساطة أمير الكويت تطوي الخلاف العُماني- الإماراتي"، الشرق الأوسط، ٤ مارس ٢٠١١.

١٤. "الكويت تسعى إلى وساطة بين دول الخليج"، العربية نت، ١٩ مارس ٢٠١٤.

١٥. "قوات برية كويتية تنضم للتحالف العربي في اليمن"، ميدل إيست أونلاين، ٢٩ ديسمبر ٢٠١٥.

١٦. "خطوات متسارعة قبل محادثات الكويت بين الحكومة والانقلابيين لترتيب وضع ما بعد الحرب"، مندب برس، ٢٩ مارس ٢٠١٦.

١٧. إطار ورشة عمل "إشكاليات إعادة إعمار الدول المنهارة في الشرق الأوسط"، وحدة التحولات الداخلية، المركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية، ١١ أبريل ٢٠١٦.

١٨. مبارك سعيد العجمي، "المساعدات الاقتصادية أداة من أدوات السياسة الخارجية الكويت خلال الفترة من ١٩٨٠-٢٠١٠"، رسالة ماجستير، جامعة الأردن، ٢٠١٢.

١٩. "١٢,٦٨ مليار دينار إجمالي المساعدات والقروض الخارجية الكويتية"، الجريدة، ٩ مارس ٢٠١٦.

٢٠. ساره الشمالي، "الكويت لدول الخليج: إيران تريد فتح صفحة جديدة"، إيلاف، ٢٠ مارس ٢٠١٦.

٢١. "الجارديان: الكويت توفر للسعوديين مخرجًا من حربهم العبثية الفاشلة في اليمن"، الأنباء، ٢٥ مارس ٢٠١٦.

٢٢. "لماذا استهدف تنظيم داعش الشيعة في الكويت"، الخليج أونلاين، ٣ يوليو ٢٠١٥.

٢٣. "إرهاب الكويت من حزب الله إلى داعش"، العربية نت، ٢٧ يونيو ٢٠١٥.

٢٤. سلطان بركات، "الصراع في اليمن: على دول الخليج التخلي عن كبريائها وتقديم الحلول"، سلسلة تقارير مركز بروكنجز الدوحة، ٢٢ سبتمبر ٢٠١٦.

٢٥. سلطان بركات، "رأب خطوط الصدع في التحالف الذي تقوده السعودية"، سلسلة تقارير مركز بروكنجز الدوحة، ٢٩ ديسمبر ٢٠١٥.

٢٦. أحمد الشلفي، "سوء الفهم هو أحد التحديات الكثيرة التي تواجه اليمن"، منتدى فكرة التابع لمعهد واشنطن لسياسات الشرق الأدني، ٤ ديسمبر ٢٠١٥. "خيارات الولايات المتحدة الأمريكية في اليمن بعد الانقلاب الحوثي"، تقدير موقف المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، يناير ٢٠١٥، ص ١.

٢٧. راجح الخوري، "الدبلوماسية الكويتية والمفاوضات اليمنية"، الشرق الأوسط، ٩ ابريل ٢٠١٦.

٢٨. ألكسندر ميتريسكي، "الحرب الأهلية في اليمن: صراع معقد وآفاق متباينة"، تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، سبتمبر ٢٠١٥.

6

حدود فاعلية الأمم المتحدة في تسوية الصراع السوري

محمد عباس ناجي

رئيس وحدة العلاقات السياسية الإقليمية بالمركز الإقليمي للدراسات الاستراتيجية بالقاهرة، والخبير في مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام.

واجهت الجهود التي بذلتها منظمة الأمم المتحدة لتسوية الأزمة السورية عقبات عديدة منذ بداية تدخلها في الأزمة في فبراير ٢٠١٢، بتعيين الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي أنان مبعوثًا أمميًا وعربيًا إلى سوريا، وذلك بعد فشل المهمة التي قامت بها جامعة الدول العربية خلال الفترة من ديسمبر ٢٠١١ وحتى فبراير ٢٠١٢، والتي شكلت من خلالها لجنة مراقبة برئاسة الدبلوماسي السوداني محمد الدابي، الذي تقدم باستقالته في فبراير ٢٠١٢.

وفي هـذا الإطـار، فـإن هـذه الورقـة، تلقـي الضـوء عـلى العقبـات التـي واجهـت مهمـة الأمـم المتحـدة في سـوريا، وحـدَّت مـن فاعليـة دورهـا في تسـوية الأزمـة في هـذا البلـد بعـد دخولهـا العـام السـادس، وانتشـار تداعياتهـا عـلى الصعيديـن الإقليمـي والـدولي.

مؤشِّرات ضعف فاعلية الأمم المتحدة

ثمـة مجموعـة مـن المـؤشِّرات التـي تُلقـي الضـوء عـلى العقبـات التـي واجهـت دور الأمـم المتحـدة في سـوريا، مـن أبرزهـا مـا يـأتي:

١- تعيـين ثلاثـة مبعوثـين للأمـم المتحـدة إلى سـوريا منـذ فبرايـر ٢٠١٢ وحتـى الآن، اضطـر اثنـان منهـما إلى الاسـتقالة، وهـما كـوفي أنـان والأخـضر الإبراهيمـي، فيـما لا يـزال الثالث، وهـو سـتيفان دي ميسـتورا يسـعى إلى تحقيـق تقـارب في رؤى وسياسـات قـوى المعارضـة والنظـام السـوري، والأطـراف الدوليـة والإقليميـة التـي تدعمهـما مـن أجـل تعزيـز فـرص نجـاح مفاوضـات جنيـف التـي تجـري في الوقـت الحـالي بـين الطرفـين.

٢- دخـول الأزمـة السـورية عامهـا السـادس دون أن تكـون هنـاك مـؤشِّرات إلى قُـرْب التوصـل إلى تسـوية لهـا، فبرغـم أن المفاوضـات الحاليـة التـي تجـري في جنيـف، تـأتي في سـياق قـرار الأمـم المتحـدة رقـم ٢٢٥٤ الـذي يضـع خريطـةً زمنيـةً للمفاوضـات مـن المفـترض أن تنتهـي بعـد ١٨ شـهرًا، يتـم خلالهـا الاتفـاق عـلى تشـكيل هيئـة حكـم انتقاليـة خـلال ٦ أشـهر، وإعـادة صياغـة الدسـتور السـوري، وإجـراء الانتخابـات في نهايـة المرحلـة الانتقاليـة، حيـث إن الخلافـات العالقـة بـين المعارضـة والنظـام السـوري لا تبـدو هيِّنـة، ولا يمكـن تسـويتها بسـهولة، خاصـة فيـما يتعلـق بمسـتقبل الرئيـس السـوري بشـار الأسـد في الحكـم.

ومـن دون شـك، فـإن إقـدام النظـام السـوري عـلى إجـراء الانتخابـات التشريعيـة في ١٣ أبريـل ٢٠١٦، بالتـوازي مـع انعقـاد الجولـة الثالثـة مـن مفاوضـات جنيـف، يشـير إلى أنـه لا يبـدي اهتمامًـا كبـيرًا بالمفاوضـات، ولا يبـدو مسـتعدًّا لاحتـمال تنحِّيـه عـن الحكـم باعتبـار أن ذلـك أحـد المطالـب الرئيسـية للمعارضـة[١]، وأنـه يسـعى فقـط إلى كسـب مزيـد مـن الوقـت، وفـرض أمـر واقـع، واحتـواء الضغـوط التـي تفرضهـا قـوى دوليـة عليـه، مثـل روسـيا.

٣- تفاقُـم الأزمـة الإنسـانية في سـوريا، بسـبب العقبـات العديـدة التـي تواجـه المنظـمات الدوليـة غـير الحكوميـة في تقديـم مسـاعداتها إلى النازحـين الداخليـين في سـوريا، والذيـن وصـل عددهـم، حسـب بعـض التقديـرات الأخـيرة، إلى حـوالي ٦,٧ مليـون سـوري، لاعتبـارات مختلفـة، وتـدني الأوضـاع الإنسـانية للاجئـين السـوريين في دول الجـوار والعـالم، والذيـن وصلـوا حسـب بعـض التقديـرات إلى أكـثر مـن خمسـة ملايـين لاجـئ.

وقـد ظهـرت اتجاهـات عديـدة في الأدبيـات الغربيـة توجِّـه انتقـاداتٍ قويـةً لـدور الأمـم المتحـدة في الأزمـة السـورية، خاصـة فيـما يتعلـق بدورهـا في السـماح بإدخـال المسـاعدات الإنسـانية للمناطـق المتـضررة بسـبب اتسـاع نطـاق المواجهـات المسـلَّحة بـين النظـام السـوري وقـوى المعارضـة، ورصـد الانتهـاكات التـي يمارسـها النظـام السـوري بحـق المحاصريـن[٢].

٤- ارتبـاط فاعليـة الأمـم المتحـدة بالتوازنـات الدوليـة، حيث ارتبـط تعامـل الأمـم المتحـدة مـع الأزمة السـورية بالمسـارات التـي اتجهـت إليهـا التفاعـلات بـين القـوى الدوليـة؛ ولاسـيما روسـيا والولايـات المتحـدة الأمريكيـة، فضـلًا عـن التطـورات الإقليميـة الأخـرى التـي شـهدتها منطقـة الـشرق الأوسـط، عـلى غـرار المفاوضـات النوويـة التـي أُجْرِيـت بـين إيـران والولايـات المتحـدة الأمريكيـة أولًا بشـكل سري في سـلطنة عـمان، وبـين إيـران ومجموعـة «٥+١» ثانيًـا، وانتهـت بالوصـول إلى الاتفـاق النـووي.

كـما أنهـا لم تكـن بعيـدةً عـن التطـورات التـي شـهدتها بعـض الأزمـات الإقليميـة الأخـرى، مثـل الأزمـة الليبيـة، حيـث يمكـن القـول إن التداعيـات التـي فرضهـا صـدور

قـرار مجلـس الأمـن الـدولي رقـم ١٩٧٣ في ١٨ مـارس ٢٠١١، والـذي مهَّـد للتدخـل العسـكري ضـد نظـام العقيـد الليبـي السـابق معمـر القـذافي، أسـهمت في تشـكيل مواقـف بعـض القـوى الدوليـة تجـاه الأزمـة السـورية تحديـدًا، مثـل روسـيا والصـين، وهـو مـا أثَّـر في النهايـة عـلى الجهـود التـي بذلتهـا منظمـة الأمـم المتحـدة للوصـول إلى تسـوية سياسـية للأزمـة السـورية.

ومـن هنـا لم تحـظ مبـادرة «النقـاط السـت» التـي طرحهـا الأمـين العـام السـابق للأمـم المتحـدة كـوفي أنـان في أبريـل ٢٠١٢، باهتـمام دولي ملحـوظ، وقـد تضمنـت المبـادرة سـت نقـاط أساسـية تركـزت عـلى وقـف أعـمال العنـف، وإجـراء حـوار سـياسي، وإدخـال المسـاعدات الإنسـانية، ووقـف الاعتقـالات التعسـفية، وحريـة تنقُّـل الصحفيـين، واحـترام حريـة تشـكيل جمعيـات، والحـق في التظاهـر.

وقـد هيَّـأت تلـك المبـادرة المجـالَ أمـام الوصـول إلى اتفـاق لوقـف إطـلاق النـار في أبريـل ٢٠١٢، إلا أنـه لم يصمـد سـوى فـترة قصـيرة، حيـث سرعـان مـا تجـددت المواجهـات المسـلَّحة بـين القـوات النظاميـة وقـوى المعارضـة. ومـع أن مجلـس الأمـن أصـدر قراريـن في ١٤ و٢١ أبريـل ٢٠١٢ لنـشر ٣٠ ثـم ٣٠٠ مراقـب دولي، فإنـه سرعـان مـا تـم تعليـق المهمـة بسـبب اسـتمرار المواجهـات بـين الطرفـين[٣].

وبرغـم أن مبـادرة أنـان مثَّلـت الأسـاس الـذي اعتمـدت عليـه القـوى المعنيـة بالأزمـة في عقد مؤتمر «جنيـف ١» في ٣٠ يونيو ٢٠١٢، والـذي تضمـن بنـودًا عديـدة، كان أهمهـا تشـكيل هيئـة حكـم انتقاليـة، ووقـف العنـف المسـلح بـكل أشـكاله، والسـماح للمنظـمات الإنسـانية بالوصـول إلى المناطـق المتأثرة بالقتـال، فـإن ذلـك لم يسـهم في النهايـة في تحقيـق تقـدم أو تعزيـز احتـمالات الوصـول إلى تسـوية سياسـية للأزمـة، وهـو مـا أدى في النهايـة إلى تقديـم أنـان اسـتقالته مـن منصبـه في

٢ أغسطس ٢٠١٢، حيث أشار إلى أن «ذلك يعود إلى عدم الإجماع القائم داخل مجلس الأمن الذي أثر بشكل جذري على فاعلية المهمة التي قام بها وجعل من المستحيل بدء عملية سياسية في سوريا»[٤].

العقبات الرئيسية أمام تسوية الصراع السوري

يمكن القول إن هناك مجموعة من العقبات التي حالت دون فاعلية الأمم المتحدة في تسوية الصراع السوري، ومن أبرزها الآتي:

١-استخدام روسيا والصين الفيتو أربع مرات، حيث لجأت البلدان إلى حق الفيتو للمرة الأولى في الأزمة السورية ضد مشروع قرار أوروبي في ٤ أكتوبر ٢٠١١، يدين النظام السوري ويلوح بفرض عقوبات على سوريا في حالة عدم إيقاف القمع ضد الاحتجاجات. وفي ٤ فبراير ٢٠١٢، استخدمت الدولتان الفيتو من جديد ضد مشروع قرار غربي/ عربي يدعم خطة تبنتها الجامعة العربية، تقضي بتسليم الرئيس السوري بشار الأسد السلطةَ إلى نائب من أجل تمهيد المجال أمام الوصول إلى تسوية. وفي ١٩ يوليو ٢٠١٢ استخدمت الدولتان الفيتو لمنع قرار يقضي بفرض عقوبات على النظام السوري[٥].

أما الفيتو الرابع فيتعلق برفض مشروع القرار الذي تقدمت به فرنسا إلى مجلس الأمن في مايو ٢٠١٤، والذي كان يقضي بإحالة الجرائم في سوريا على المحكمة الجنائية الدولية، وكان هو الفيتو الأول ضد مشروع قرار بالإحالة على المحكمة وفقًا للمركز الدولي لمسئولية الحماية.

وقد تسببت هذه السياسة المزدوجة التي تبنتها كل من روسيا والصين، والتي حالت دون صدور قرارات قوية من مجلس الأمن ضد النظام السوري، في تصاعد حدة التوتر بين القوى الدولية والإقليمية التي دعمت المعارضة السورية ضد النظام السوري، وروسيا تحديدًا، حيث أشارت الأطراف الأولى إلى أن هذه السياسة تمنح ما يمكن تسميته «تصريحًا بالقتل» للنظام السوري، وتسهم في عرقلة جهود الأمم المتحدة في الوصول إلى تسوية للأزمة السورية؛ لأنها تساعد النظام السوري على الاستمرار في تبني سياسة قمعية تجاه الاحتجاجات وعدم الاستجابة للضغوط التي تفرضها تلك القوى من أجل الوصول إلى حل سياسي للأزمة.

وقد بررت روسيا والصين ذلك، بأن استخدام الفيتو يعرقل أية محاولة للتدخل العسكري في الأزمة السورية، على غرار ما حدث في الأزمة الليبية تحديدًا، حيث أشارت روسيا إلى أن القرار الدولي رقم ١٩٧٣، الذي صدر في ١٨ مارس ٢٠١١ وأيدته، كان مقدمة لتدخل حلف شمال الأطلنطي ضد نظام القذافي. ومن هنا دعت روسيا أطراف المعارضة السورية والقوى الدولية المعنية بالأزمة السورية إلى عدم تكرار السيناريو الليبي في سوريا من جديد، وأشارت إلى أنها لن تسمح بالتدخل عسكريًّا مرة أخرى في حالة سوريا.

ومن دون شك، فإن ذلك لا يعود فقط إلى مخاوف موسكو من تكرار السيناريو الليبي، وإنما يعود أيضًا إلى مصالح روسيا في سوريا، والتي سعت إلى استخدام حق الفيتو في مجلس الأمن من أجل حمايتها، وعلى رأسها بقاء سوريا أحد المستوردين الرئيسيين للسلاح الروسي، والحفاظ على الوجود البحري الروسي في قاعدة طرطوس البحرية، وتكريس الوجود الروسي في الشرق الأوسط، بعد أن تقلص نسبيًّا بسقوط النظام الليبي الذي كان بدوره أحد المستوردين الرئيسيين في الشرق الأوسط للسلاح الروسي.

٢- اتجاهات انسحابية أمريكية من أزمات المنطقة، حيث اتسمت السياسة الأمريكية، سواء في التعامل مع تطورات الأزمة السورية، أو في مواجهة الرفض الروسي الصيني لفرض عقوبات، أو صدور قرارات إدانة من مجلس الأمن ضد نظام الرئيس السوري بشار الأسد، بالارتباك والتردد منذ بداية تصاعد اهتمام المجتمع الدولي بالأزمة في فبراير ٢٠١٢. إذ لم تُبْدِ إدارة الرئيس الأمريكي باراك أوباما اهتمامًا كبيرًا بالتحول إلى طرف رئيسي في الأزمة السورية منذ البداية، **وهو ما يعود إلى اعتبارات عديدة:**

يتمثل أولها في أن إدارة أوباما بدت مدركة من البداية للعواقب التي يمكن أن يفرضها أي انخرط بارز في تلك الأزمة عليها، خاصة لجهة الاستناد إلى الخيار العسكري لتسوية الأزمة، الذي كان من الممكن أن يكبدها خسائر بشرية ومادية كبيرة، في وقت بدا فيه أن الاتجاه العام داخل الولايات المتحدة الأمريكية يميل إلى الابتعاد عن الانخراط في الأزمات المزمنة في المنطقة.

ويتعلق **ثانيها**، باتجاه واشنطن تدريجيًّا إلى الانسحاب من مناطق الأزمات لصالح الاهتمام بانتقال الثقل الدولي إلى آسيا وتحديدًا إلى الصين، بشكل دفعها إلى تبني سياسة جديدة تقوم على محاولة دفع القوى الرئيسية في المنطقة بإجراء حوارات ثنائية أو متعددة للوصول إلى توافقات قد تهيئ المجال أمام الوصول إلى تسويات لتلك الأزمات.

وينصرف **ثالثها**، إلى تجنُّب واشنطن تصعيد حدة الخلافات مع إيران تحديدًا، في الوقت الذي كانت تجري فيه مفاوضات سرية مع إيران برعاية سلطنة عمان منذ مارس ٢٠١٣ بُغْيةَ تمهيد الطريق أمام استئناف المفاوضات حول الملف النووي، وهو ما حدث بالفعل، حيث تم توقيع اتفاق جنيف المرحلي في ٢٤ نوفمبر ٢٠١٣، والذي كان بمثابة الخطوة الأولى أمام الوصول للاتفاق النووي في ١٤ يوليو ٢٠١٥. إذ إن أي تحرك ضد النظام السوري كان من الممكن أن يؤدي إلى إفشال تلك المفاوضات من بدايتها، في ظل الأهمية التي تبديها إيران لعلاقاتها مع هذا النظام.

وعلى ضوء ذلك، لم تتخذ واشنطن إجراءات قوية ضد النظام السوري، وهو ما يبدو واضحًا في مؤشرين؛ الأول: عدم القدرة على تجنب الفيتو الروسي الصيني الذي منع صدور قرارات إدانة من داخل مجلس الأمن ضد النظام السوري.

والثاني: التراجع عن توجيه ضربة عسكرية ضد النظام السوري بعد اتهامه باستخدام الأسلحة الكيماوية في الهجوم على الغوطتين الشرقية والغربية لريف دمشق في أغسطس ٢٠١٣، حيث هدد الرئيس الأمريكي باراك أوباما بإمكانية استخدام القوة في حالة ثبوت استخدام النظام للأسلحة الكيماوية، إلا أنه تراجع عن ذلك، بعد طرح المبادرة الروسية التي قضت بتفكيك الأسلحة الكيماوية السورية وانضمام سوريا إلى معاهدة الأسلحة الكيماوية.

وقد كانت هذه المبادرة تحديدًا بداية مرحلة جديدة في الصراع السوري، خاصة أنها تزامنت مع سعي موسكو وواشنطن إلى العودة لمجلس الأمن من أجل إضفاء طابع دولي على تحركهما الثنائي لتفكيك الأسلحة الكيماوية السورية، حيث صدر قرار مجلس الأمن رقم ٢٢١٨، في سبتمبر ٢٠١٣، والذي أدان استخدام الأسلحة الكيماوية، ودعا سوريا إلى التعاون بشكل كامل مع منظمة حظر الأسلحة الكيماوية، كما أيد بيان جنيف الذي صدر في ٣٠ يونيو ٢٠١٢.

واللافت في هذا السياق هو أن هذه التفاهمات الأولية بين موسكو وواشنطن فرضت نوعًا من الأهمية والزخم على الجهود التي بذلها المبعوث الأممي العربي الأخضر الإبراهيمي الذي تم تعيينه خلفًا لكوفي أنان في ١٧ أغسطس ٢٠١٢، والتي أدت في النهاية إلى انعقاد مؤتمر «جنيف ٢» الذي تضمن جولتين في يناير وفبراير ٢٠١٤، انتهت دون الوصول إلى توافقات مشتركة بين النظام السوري وقوى المعارضة، وهو ما دفع الإبراهيمي في النهاية إلى تقديم استقالته في مايو من العام نفسه[٦].

عدم نجاح مهمة المبعوثين الأولين لسوريا في تحقيق أهدافها دفع المبعوث الأممي الثالث ستيفان دي ميستورا، الذي تم تعيينه في سبتمبر ٢٠١٤ خلفًا للإبراهيمي، إلى تبني اتجاه جديد لتعزيز فرص الوصول إلى تسوية للأزمة وعدم مواجهة العقبات نفسها التي حالت دون نجاح مهمة أنان والإبراهيمي.

إذ سعى دي ميستورا إلى إقناع الأطراف المختلفة بإبرام اتفاقات مؤقَّتة لوقف إطلاق النار في مناطق محددة بهدف إدخال المساعدات الإنسانية، تمهيدًا لإمكانية توسيع نطاقها فيما بعد لتشمل معظم مناطق الصراع، وقد بدأ بمدينة حلب، إلا أن تلك الجهود لم تسفر في النهاية عن تحقيق تقدم فعلي بسبب اتساع نطاق الخلافات بين أطراف الصراع.

٣- تصاعُد نشاط التنظيمات الإرهابية، حيث مثَّل اتساع نشاط التنظيمات الإرهابية، خاصة مع سيطرة تنظيم «داعش» على مدينة الموصل العراقية، ثم تمدُّدُه داخل الأراضي السورية، وسيطرته على العديد من المدن الرئيسية مثل الرقة وتدمر وغيرها، بداية جديدة للانخراط الدولي في الأزمة السورية، خاصة بعد أن بدأ التنظيم في تهديد أمن ومصالح الدول الغربية، حيث قام بتنفيذ عمليات إرهابية في باريس وبروكسل، فضلًا عن أنه نجح في تجنيد بعض العناصر الأجنبية في صفوفه، وهو ما دفع القوى الدولية إلى تشكيل التحالف الدولي لمحاربته.

وخلال مرحلة تشكيل التحالف الدولي ضد «داعش» وبداية شن عملياته العسكرية في العراق وسوريا، بدا جليًّا أن الأولوية انصبت على تقليص نفوذ التنظيم وتقييد مصادر تمويله، بدلًا من التركيز على الدوافع الرئيسية لتصاعد نشاطه، وتتمثل في استمرار الأزمة السورية دون الوصول إلى تسوية. ومن هنا ظهور اتجاه يشير إلى أن الآلية الرئيسية للقضاء على «داعش» تتمثل في الوصول إلى تسوية للأزمة السورية، على أساس أن ذلك سوف يسهم في توحيد وتنسيق الجهود التي تهدف إلى القضاء على الإرهاب.

واللافت في هذا السياق، هو أن النظام السوري، وفقًا لاتجاهات عديدة، ربما لا يكون بعيدًا عن التورُّط في انتشار وتمدد تنظيم «داعش» داخل سوريا، على أساس أن ذلك دفع كثيرًا من الدول في البداية إلى التركيز على محاربة الإرهاب بدلًا من فرض مزيد من الضغوط من أجل إخراجه من السلطة، ومن هنا ربما يمكن تفسير مسارعة النظام السوري إلى تأكيد أن الهجمات التي شنَّها تنظيم «داعش» في بعض الدول الغربية مثَّلت نتيجةً مباشرة للسياسات التي تتبناها في الشرق الأوسط، وتحديدًا في سوريا.

٤- الانخراط العسكري الروسي في الصراع السوري، فربما يمكن القول إن روسيا سعت إلى استثمار تزايُد نشاط تنظيم «داعش» داخل سوريا، من أجل رفع مستوى انخراطها العسكري داخل سوريا بداية من سبتمبر ٢٠١٥، إذ إن

روسيا سعت إلى تحقيق أهداف أساسية ثلاثة: **أولها:** تغيير توازنات القوى على الأرض بشكل يحول دون تراجع قدرة النظام السوري في مواجهة المعارضة. وبمعنى أدق: تمكين النظام من الحفاظ على بقائه واستقراره ومساعدته في السيطرة على مزيد من الأراضي.

وثانيها: تفعيل عملية سياسية جديدة هدفها الوصول إلى حل سياسي يتوافق في المقام الأول مع المصالح الروسية. وقد دفع ذلك اتجاهات عديدة للإشارة إلى أن روسيا تسعى إلى تحويل نفسها قوةً عالمية مؤثِّرةً و«صانع سلام» في سوريا[٧]. **وثالثها:** محاربة الإرهاب في دمشق قبل أن يصل إلى موسكو، في ضوء تزايد أعداد العناصر التي تنحدر من روسيا وآسيا الوسطي داخل تنظيم «داعش».

وعلى ضوء ذلك، بدأت مرحلة جديدة في الأزمة السورية، مع طرح روسيا مبادرة «النقاط الثماني» التي مثَّلت محورًا رئيسيًّا لاجتماعات الأطراف المعنية بالأزمة في فيينا في ٣٠ أكتوبر و١٣ نوفمبر ٢٠١٥، وفي نيويورك في ديسمبر ٢٠١٥، وكانت مقدمة لصدور قرار جديد من مجلس الأمن الدولي رقم ٢٢٥٤ في ١٨ ديسمبر ٢٠١٥.

وقد بدا واضحًا أن روسيا سعت من خلال تلك المبادرة إلى توجيه اهتمام الأطراف المعنية بالأزمة إلى محاربة الإرهاب في سوريا باعتبار أنه يحظى بالأولوية في الوقت الحالي، تمهيدًا لاستصدار قرار من مجلس الأمن يُضفي شرعيةً دوليةً على الحرب ضد «داعش» وبعض التنظيمات الأخرى على غرار «جبهة النصرة»، وفصل الحرب ضد تلك التنظيمات عن عمليات وقف إطلاق النار التي يمكن أن يتم التوافق عليها في مرحلة تالية بين النظام السوري وقوى المعارضة.

فضلًا عن ذلك، فقد بدا لافتًا أن المبادرة الروسية حرصت على عدم الخوض في الحديث عن مستقبل الرئيس السوري بشار الأسد سواء خلال المرحلة الانتقالية أو ما بعدها، حيث إنها منحته ضمنيًّا فرصة المشاركة في الانتخابات

الرئاسية المبكِّرة التي سوف تعقب عملية الاستفتاء على الدستور الجديد.

وعلى ضوء ذلك، صدر قرار مجلس الأمن رقم ٢٢٥٤ في ١٨ ديسمبر ٢٠١٥، الذي وضع لأول مرة جدولًا زمنيًّا لتسوية الأزمة السورية، تجري على أساسه مفاوضات بين النظام والمعارضة في بداية عام ٢٠١٦ بناءً على بيان «جنيف ١» وبيانات فيينا، وتنتهي بانتخابات في غضون ١٨ شهرًا، وبإشراف من جانب الأمم المتحدة، ودعا إلى تشكيل حكومة انتقالية في غضون ٦ أشهر، لكنه لم يشر إلى مستقبل الرئيس السوري في السلطة، ووقف إطلاق النار مع استثناء العمليات العسكرية ضد تنظيم «داعش» والتنظيمات الإرهابية الأخرى.

وقد مهَّد ذلك لصدور قرار آخر من مجلس الأمن رقم ٢٢٦٨ في ٢٦ فبراير ٢٠١٦، الذي كرَّس اتفاقَ وقف الأعمال العدائية بين النظام السوري والمعارضة، ومثَّل بدايةً لمرحلة جديدة من المفاوضات بين الطرفين في جنيف، للتفاوض على المحاور الأساسية للتسوية.

لكن رغم ذلك، ما زالت هناك عقبات عديدة يمكن أن تحول دون الوصول إلى توافق حول تسوية الأزمة السورية، وعلى رأسها الموقف من مستقبل الأسد في الحكم، وهو المحور الأساسي للخلافات، سواء بين النظام والمعارضة، أو بين القوى الإقليمية والدولية الداعمة لهما، وهو ما يضع الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة وتلك القوى لتسوية الأزمة السورية أمام اختبارات صعبة.

الهوامش:

1. Hugh Naylor and Zakaria Zakaria, Syria's Assad holds elections despite peace talks in Geneva, The Washington Post, April 2016 ,13.
   Roy Gutman, How The U.N. Let Assad Edit the Truth of Syria's War, foreign policy, January 2016 ,27.
2. صحيفة الشرق الأوسط، 2016/2/27.
3. Rick Gladston, Resigning as Envoy to Syria, Annan Casts Wide Blame, The New York Times, AUG. 2012 ,2.
4. Michael D. Swaine, Chinese Views of the Syrian Conflict, The Carnegie Endowment for International Peace, Sep 2012 ,13.
5. The Guardian, May 2014 ,13.
6. Jeffrey A. Stacey, Russia's Pyrrhic Victory in Syria.. Before and After the Drawdown, Foreign Affairs, March 2016 ,20.

7

عوامل إخفاق الجامعة العربية في تسوية الأزمة السورية

محمد عبد القادر خليل
رئيس تحرير مجلة شئون تركية، ومدير برنامج تركيا والمشرق العربي – مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية

لم يكن موقف جامعة الدول العربية من تسوية الصراعات التي شهدها إقليم الشرق الأوسط في مرحلة ما بعد الثورات يتسم بدرجة معقولة من الثبات، فقد تباين الأداء وتصاعدت منحنيات المواقف. برز ذلك في تحركات وسياسات الجامعة حيال الصراع في سوريا، فمنحنى الصعود والهبوط في المواقف لم يرتبط بمسار الصراع وتحوُّله من الطابع السلمي إلى النمط المسلح، وإنما تعلق بمواقف بعض الدول العربية التي أسهمت الثوراتُ في تصعيد أدوارها الإقليمية، بما أدى لـ«توظيفها» للجامعة لخدمة سياساتها وتوجُّهاتها الإقليمية.

لذلك، فإن فرضية هذه الورقة البحثية تتلخص في أن قدرة الجامعة العربية على التحرك حيال الصراع في سوريا بمرونة نسبية، ارتبطت باختلال موازين القوى الداخلية بين أعضائها، بما منح البعض منها القدرة على توجيه دفة السياسات التي تبنتها الجامعة. فالخلل الناتج عن انشغال بعض الدول العربية بتداعيات الثورات الشعبية التي اجتاحت الإقليم قد أتاح لدول أخرى – أكثر استقرارًا كدول مجلس التعاون الخليجي، ممارسة أدوار توجيهية لسياسات وتحركات الجامعة العربية حيال الصراع في سوريا. فيما أسهمت العودة النسبية – بعد ذلك- لأدوار دول، كمصر والجزائر (الموازن الموضوعي) في صوغ مقاربات الجامعة حيال التطورات الإقليمية في تكبيل قدرة الجامعة على التحرك والمبادرة، بما قد يفسِّر تباين الأداء الضعيف حيال التعاطي مع الأزمة في سوريا من مرحلة لأخرى.

منحنيات تحركات الجامعة حيال الصراع:

لم يكن أداء الجامعة العربية حيال الصراع المسلح في سوريا «باهتًا»، كما كان موقفها وسياساتها حيال الثورات التي شهدتها بقية البلدان العربية، كمصر وتونس والبحرين واليمن، وإنما كان مشابهًا بدرجة كبيرة للسياسات التي اتبعتها حيال الصراع في ليبيا، بيد أنه تميَّزَ بالنشاط النسبي في مراحل متفاوتة، وعبر عدد من الآليات والأدوات، وذلك على عكس الموقف من الصراع في ليبيا، الذي تبنت فيه الجامعة موقفًا ثابتًا اتسم بالعداء الواضح لنظام العقيد معمر القذافي، هذا إلى أن تراجعت قدرة الجامعة على المبادرة والتحرك في الميدان الليبي، بالمقارنة بالعديد من القوى الإقليمية والدولية.

وقد تعددت المبادرات التي أطلقتها الجامعة حيال الأزمة في سوريا، ولاسيما مع بدايات تصاعد مظاهر عسكرة الصراع منذ أواخر عام ٢٠١١، على النحو الذي أفضى إلى شيوع حالة من التفاؤل النسبي بشأن قدرة الجامعة على الاضطلاع بأدوار رئيسية في تسوية الصراع السوري[1]. بيد أن ذلك التفاؤل لم يَدُم طويلًا، ولاسيما بعد تزايد مظاهر الحرب الأهلية، وتحول الأراضي السورية إلى حاضنة للكثير من الجماعات الجهادية، فتعددت مؤشرات عجز الجامعة عن إطلاق مبادرات جدية لإنهاء الصراع، وافتقدت القدرة على تبني سياسات تتسم بالفاعلية للتعاطي مع الأوضاع الإنسانية التي نتجت عن تفاقم هذا الصراع وتعدد أطرافه، **وهو ما يمكن رصده عبر ثلاث مراحل أساسية:**

١- الحياد السلبي: حيث لم تكن تقديرات الجامعة في بداية الأزمة السورية تشير إلى إمكانية سير الأحداث إلى ما آلت إليه، لذلك تجاهلت في بداية الأزمة التدخل في الشئون الداخلية لدولة عربية في حجم وثقل الدولة السورية، وذلك في محاولة لاستنساخ نمط موقفها من الأحداث في مصر. وقد ارتبط ذلك بعددٍ من المحرِّكات، منها الرهان على قدرات نظام بشار الأسد على التعاطي بجدية مع الأحداث، خصوصًا بعد توالي مشاهد سقوط نظامي بن علي في تونس، وحسني مبارك في مصر، هذا بالإضافة إلى الانشغال العربي بصفة عامة بتأمين الساحات الداخلية أمام رياح الثورات الشعبية، فضلًا عن تركيز دول مجلس التعاون على تسوية الصراعات المتفاقمة على الساحتين البحرينية واليمنية، ناهيك عن تسارع الأحداث في مصر، وبداية عمليات الناتو في ليبيا.

بيد أن تصاعد العمليات العسكرية في سوريا، واللجوء إلى الأسلحة الثقيلة في مواجهة المعارضة، أدى إلى قيام كل من المملكة العربية السعودية وقطر بتوجيه سياسات الجامعة حيال الأزمة السورية، عبر اتخاذ قرار بسحب السفراء من دمشق، في خطوة كانت بمثابة تدشين لمثلث إقليمي يشمل الدولتين، بالإضافة إلى تركيا، يستهدف التصعيد حيال نظام بشار الأسد.

وعلى الرغم من أن مسار الأحداث على مسرح الإقليم قد أثَّر على متانة هذا المثلث وتماسكه، فإن قيام كل من تركيا وقطر بدعم الصعود السياسي لجماعة الإخوان المسلمين في عدد من الساحات العربية، وفي مقدمتها الساحة المصرية، خلق منافسة

بين السعودية من جانب، وقطر وتركيا من جانب آخر، لدعم جماعات مسلحة متباينة في مواجهة نظام الأسد.

غير أن سقوط حكم جماعة الإخوان المسلمين في مصر في يونيو ٢٠١٣، وتبدل أولويات واتجاهات السياسة الخارجية للسعودية في أعقاب وصول الملك سلمان بن عبد العزيز لسدة الحكم في المملكة العربية السعودية، قد أعاد ترميم هذا التحالف الثلاثي، وأضفى قدرًا من التماسك على سياساته حيال الأوضاع في سوريا.

٢- الوسيط المرحلي: فقد حاولت الجامعة الاضطلاع بدور الوسيط بين طرفي الصراع، وذلك إثر خروج الأحداث في سوريا عن سيطرة النظام، وبداية توظيف هذه الأحداث في نطاق التفاعلات والمساومات الإقليمية، وقد طرحت الجامعة زهاء ثلاث مبادرات لتسوية الأزمة. منحت المبادرة الأولى للجامعة – التي طُرِحت في أكتوبر ٢٠١١ – الرئيس السوري بشار الأسد خمسة عشر يومًا من أجل وقف العنف، مع اتخاذ قرار يقضي بتشكيل لجنة وزارية عربية لمتابعة الأحداث المتسارعة على الساحة السورية، وذلك برئاسة وزير الخارجية القطري الأسبق حمد بن جاسم، وعضوية كل من: مصر، والجزائر، والسودان، وعمان.

بيد أن التصعيد العربي السريع حيال النظام السوري، جعل الجامعة تبدو من وجهة نظر هذا النظام طرفًا، وليس وسيطًا في الصراع. ففي ١٢ نوفمبر ٢٠١١ تم تعليق عضوية سوريا في الجامعة، وذلك في تكرار للسيناريو الليبي (علقت عضوية ليبيا في مارس ٢٠١١)، كما اتخذت الجامعة قرارات موازية بفرض عقوبات سياسية ودبلوماسية على نظام بشار الأسد.

وعلى الرغم من ذلك، فقد أسهمت الضغوط التي مارستها مصر والجزائر في إطلاق مبادرة أخرى – ديسمبر ٢٠١١- اقتضت إرسال وفد من المراقبين العرب لمراقبة الأحداث في سوريا، وذلك وَفْقَ خُطة أطلق عليها «برتوكول الجامعة» أو «خطة السلام». وقد بدت «توازنات القوى» الجديدة داخل الجامعة واضحة في التقرير الأول لبعثة الدبلوماسيين العرب، والذي جاء متوازنًا، حيث حمَّل كل الأطراف مسئولية متساوية في تدهور الأوضاع الأمنية في سوريا، وهو ما لم تَرْض عنه السعودية، فقامت بسحب عناصرها من وفد المراقبين، وتبعتها في ذلك دول مجلس التعاون الخليجي.

ترتب على ذلك أن اتجهت الجامعة العربية لتبني مبادرة تصعيدية، عبر تبني خطة تم تقديمها إلى مجلس الأمن لضمان إلزامها لنظام الأسد، وقد مثَّلت استنساخًا للمبادرة الخليجية الخاصة بتسوية الأزمة في اليمن، وقُدِّم «مشروع قرار» بشأنها إلى المجلس، غير أن روسيا والصين استخدمتا معًا حقَّ النقض ضد المشروع العربي، وهو ما مثَّل إيذانًا بحدوث انقسام إقليمي ودولي بشأن تسوية الصراع في سوريا، وتحوَّل الصراع إلى أداة وقضية من قضايا وملفات التجاذبات والمساومات الدولية.

٣- الخروج من دائرة الصراع: فقد مثَّل الرابع من فبراير ٢٠١٢ - حيث استخدام روسيا والصين حق الفيتو لإجهاض مشروع القرار العربي بمجلس الأمن، وما تلى ذلك من سجالات دولية، وتشكيل مجموعة «أصدقاء سوريا» - مثَّل كلُّ ذلك بداية خروج مبادرات تسوية الصراع عن دائرة تحركات الجامعة العربية، خصوصًا بعد اتجاه الدول العربية إلى الجمعية العامة لتمرير القرار العربي، الذي لم يُقر داخل مجلس الأمن.

وقد اختارت الأممُ المتحدةُ ثلاثةَ مبعوثين دوليين في الأزمة السورية، حيث الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة كوفي عنان، ومن بعده الدبلوماسي الجزائري الأخضر الإبراهيمي، ثم أخيرًا المبعوث الحالي استيفان دي ميستورا. وفيما مثَّل كل من المبعوثَيْن الأول والثاني الأمم المتحدة والجامعة العربية، فإن الأخير مثَّل الأمم المتحدة دون غيرها.

وعلى الرغم من خوض العديد من جولات الحوار، سواء بين أطراف الصراع المباشرين، أو الإقليميين والدوليين، فإن تمثيل الجامعة بدا رمزيًّا في هذه الجولات، كما أنها لم تشارك في اجتماع فيينا الذي عُقِدَ في نوفمبر ٢٠١٥، والذي شمل كل أطراف الصراع، مما شكل دافعًا إلى إعلان د. نبيل العربي، الأمين العام للجامعة، عن عدم رضاه عن محاولات تهميش أدوار الجامعة العربية فيما يخص مبادرات تسوية الصراع في سوريا[٢].

وفي الوقت الذي استمرت الأدوار الرمزية والتقليدية للجامعة العربية، سواء من خلال إصدار البيانات بشأن التطورات السورية، أو عبر التعليق العابر للأمين العام ومساعديه على مسار الأحداث والتفاعلات السياسية والأمنية التي تشهدها الساحة السورية، إلا أن عدم تعليق الجامعة سلبًا أو إيجابًا على التدخل الروسي في سوريا، في سبتمبر ٢٠١٥، أوضح أنها – على ما يبدو – قد خرجت فعليًّا ورمزيًّا خارج دائرة الصراع، وأن التوازنات الداخلية في الجامعة قد باتت تُكبِّل قدرتَها على التحرُّك بفاعلية لتسوية الصراع، حيث اقتصرت أدوار الجامعة على المشاركة في الفاعليات الإقليمية والدولية الخاصة بمواجهة التداعيات الإنسانية للصراع المسلَّح في سوريا، كالمؤتمر الذي استضافته دولة الكويت في مارس ٢٠١٥.

أسباب الإخفاق في تسوية الصراع:

تعددت الأسباب التي أدت إلى إخفاق الجامعة العربية في التوصُّل إلى تسوية للصراع، وهو ما يمكن توضيحه عبر عدد من المحركات الأساسية التي وقفت وراء ذلك الإخفاق، وصاغت ملامح تطوراته.

١) الطبيعة المركَّبة للصراع: اتسع نطاق القضية السورية وتعددت تشابكاتها بتعدد أطرافها ومحركاتها، فلم تعد تمثِّل محضَ مواجهاتٍ سياسية أو عسكرية بين النظام ومعارضيه، وإنما أضحت أيضًا تجسد مواجهة مركَّبة بين الجانبين، وتنظيمات جهادية وعرقية وطائفية ودينية، وميليشيات خارجية ضمن تحالفات متعددة الجبهات والمستويات المحلية والإقليمية والدولية، على نحو جعل من الساحة السورية مركز تحرك المئات من التنظيمات المسلَّحة التي تحمل أحدث أنواع الأسلحة، وتخوض في مجملها ما يمكن تسميته «حرب الجميع ضد الجميع».

وقد نتج عن ذلك ظهور تنظيمات متطرِّفة تحوز إمكانيات غير مسبوقة على المستويات العسكرية والإعلامية. فمن حيث القدرة على الحشد والتجنيد، مثَّل تنظيم الدولة الإسلامية (داعش)، والذي لم تقتصر عملياته على الساحة السورية وجوارها، وإنما شملت ميادين عملياته الإرهابية العديد من الدول الغربية، مما أدى إلى تحول سوريا في واقع الأمر إلى مسرح لعمليات عسكرية، بعضها يستهدف الجماعات الإرهابية، وبعضها الآخر يوظِّف ما يحدث على أراضيها لتحقيق أهداف سياسية وجيواستراتيجية، وذلك في إطار معادلة إقليمية ودولية تسودها المساومات والصراعات المتشابكة والمعقَّدة في أكثر من منطقة، وعلى أكثر من مستوى.

وقد ارتبطت أهمية الدولة السورية في هذا الإطار بكونها تمثل خط الصدع الأول في منطقة الشرق الأوسط؛ **أولًا:** بسبب موقعها الجغرافي. **وثانيًا:** جراء تركيبتها السكانية متعددة الديانات والأعراق والطوائف والمذاهب. **وثالثًا:** لموقعها الجوهري في إطار التحالفات الدولية والإقليمية. وقد كان ذلك أحد محركات عجز الجامعة العربية عن فرض خطط ومبادرات للتعاطي مع ما تشهده سوريا من صراعات، ليس فقط لأنها تفتقد الخبرات الأمنية والعسكرية والقدرات التسليحية اللازمة للتعاطي مع صراع معقَّد على هذا النحو، وإنما أيضًا لأن عددًا ليس قليلًا من أعضائها كان منخرطًا في هذا الصراع بشكل أو بآخر.

٢) الانقسام حيال الصراع: لم تعبِّر الجامعة العربية في أيٍّ من مبادراتها أو مواقفها عن مجموع إرادات الدول العربية، بسبب انقسام هذه الدول حيال الصراع في سوريا وسبل تسويته، وهو ما عكسته قمة الدوحة في ٢٦ مارس ٢٠١٣، حيث إنها كانت قد اعترفت بالائتلاف الوطني السوري كممثل للشعب السوري، وذلك على الرغم من معارضة كلٍّ من الجزائر والعراق ولبنان، بما دفع بعض القوى السياسية الجزائرية إلى المطالبة بالانسحاب من الجامعة العربية. وقد أدى هذا التباين في المواقف إلى انعقاد القمة ليوم واحد، بدلًا من يومين، خصوصًا بعدما وجَّه البيان الختامي إلى ما يشبه الدعوة الصريحة لتسليح المعارضة من خلال إشارة «إعلان الدوحة» إلى ضرورة تقديم جميع أشكال الدعم للشعب السوري للدفاع عن نفسه[٣].

بيد أن قمة الكويت، في يناير ٢٠١٤، تفادت ذلك، بما حال دون تمثيل الائتلاف الوطني السوري في القمة، وذلك على

الرغم من دعوة أحمد الجربا، رئيس الائتلاف الوطني السوري، لإلقاء كلمة في افتتاح القمة، وذلك على غرار كلمة معاذ الخطيب التي ألقاها في افتتاح قمة الدوحة، فيما أن قمة القاهرة ٢٠١٥ لم تشهد أي مشاركة للمعارضة السورية.

هذا، وكان الأمين العام للجامعة العربية قد أعلن في يونيو ٢٠١٥، استعدادَه لمقابلة وزير الخارجية السوري لتسوية الأزمة[٤]. وقد أدَّى ذلك إلى تعرضه لانتقادات علنية من أطراف عربية تتبنى توجهاتٍ معاديةً لنظام الأسد، وتطالب بتسليح المعارضة لإسقاط نظام الأسد، هذا فيما تبنَّت أطراف عربية أخرى وجهاتِ نظرٍ مضادة، كانت أحد محركات عودة علم سوريا التقليدى، ووضع صورة بشار الأسد كرئيس للدولة السورية، على موقع الجامعة على الإنترنت، وذلك بعد أن كان قد تم رفعهما من موقع الجامعة، الأمر الذي يوضح أن أداء الجامعة ارتبط في سياقه ومنحنياته بطبيعة مواقف الدولة المستضيفة للقمة العربية، ونمط توازنات القوى داخل الجامعة.

٣) التحرُّك خارج إطار الميثاق: يُعَدُّ ميثاق جامعة الدول العربية واحدًا من أهم معوِّقات القدرة على التحرك بفاعلية حيال تسوية الصراعات العربية، لما يتطلبه من توافق أو إجماع حيال القرارات الصادرة عن مجلس الجامعة بمستوياته المختلفة، وعلى الرغم من أن الجامعة استطاعت في خطوة غير مسبوقة تعليق عضوية كلٍّ من سوريا وليبيا في أقل من ستة أشهر، وفرض عقوبات على الدولتين، غير أن ذلك، في واقع الأمر، مثَّل تجاوزًا لميثاق الجامعة لا التزامًا به. فعلى سبيل المثال، فإن المادة الثانية تشير إلى عدم جواز تدخُّل الجامعة في الشئون الداخلية لأعضائها، وأن تتعهد بعدم القيام بأيِّ عملٍ يستهدف تغيير أنظمتها الحاكمة.

هذا في حين تصادر المادة ١٨ سلطة الجامعة في فصل أحد الأعضاء إذا فشل في الوفاء بالتزاماته، ويشترط لتحقق ذلك توافر الإجماع بين الدول العربية، وهو ما لم يتحقق في الحالة السورية، حيث عارضت كل من لبنان واليمن قرار تعليق عضوية سوريا.

٤) الوسيط غير مقبول: لم تستطع الجامعة العربية أن تبدو وسيطًا فعَّالًا في الأزمة السورية؛ وذلك لكونها افتقدت الشروط اللازم توافرها للاضطلاع بدور الوسيط، من حيث الحياد النسبي، أو التمتع بالقبول لدى طرفي الصراع، أو القدرة على تأثير وممارسة الضغوط على الأطرف المنخرطة في الصراع، بصورة أو بأخرى، ذلك أن كافة أطراف الصراع انتابتها شكوك حيال قدرة الجامعة على فرض تسوية للأزمة في سوريا.

كما بدا كل طرف متشككًا في نزاهة هذه الوساطة. فعلى سبيل المثال، كانت المعارضة قد رفضت وجود محمد مصطفى البدري، رئيس بعثة مراقبي الجامعة وفق خطة السلام التي أطلقتها الجامعة في ديسمبر ٢٠١١؛ وذلك لكونه شغل من قبل منصب قائد الجيش وضابط في المخابرات السودانية، وادعت بعض الأصوات المحسوبة على المعارضة تورُّطَه في قضايا أمنية في دارفور[٥].

هذا، في وقت اعتبر فيه بشار الأسد أن الجامعة العربية مثَّلت واحدة من الأدوات التي تم توظيفها لمعاقبة نظامه من قِبَل بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي. هذا بالإضافة إلى أن الجامعة أضعفت قدرتها على الوساطة، بعد الإقدام على تجميد العضوية السورية في الجامعة، ذلك على الرغم من استمرار عضوية دمشق في الأمم المتحدة، والتي لم تتخذ بدورها خطوة دعوة المعارضة لتمثيل سوريا بديلًا عن النظام السوري.

٥) شرعنة العمليات العسكرية: بدت جامعة الدول العربية أقربَ إلى وجهات نظر تتبناها دول خارج الجامعة، كفرنسا في الحالة الليبية، وتركيا في الحالة السورية، حيث تماهت الجامعة بقيادة عددٍ من أعضائها مع توجُّهات هاتين الدولتين، بما دفع بسرعة تدويل الصراع عبر اللجوء للأمم المتحدة من خلال أدوار أُنيط بالجامعة ذاتها القيام بها، وقد أسهم ذلك في «شرعنة» للعمليات العسكرية التي قام بها حلف الناتو في ليبيا، وهو الأمر الذي تكرر في الحالة السورية، على النحو الذي جعل الملف السوري خاضعًا بالمطلق لمفاوضات القوى الدولية الرئيسية ومساوماتها وعلاقاتها المتشابكة والمركَّبة.

كما وظَّفت بعض القوى الإقليمية - كتركيا - السياسات التي تبنتها الجامعة العربية لإضفاء شرعية على تحركاتها السياسية والعسكرية والاستخباراتية على الساحة السورية، عبر أدوات وتكتيكات مختلفة، منها توفير السلاح والأموال ومناطق العبور والمرور والدعم الاستخباراتي للعديد من الجماعات المسلَّحة الموجودة في سوريا.

وقد أثار ذلك، على جانبٍ آخر، إشكالية اعتماد العديد من الدول العربية الرئيسية أمنيًّا على علاقاتها مع بعض القوى الغربية، وفق روابط وأطر تعاقدية طويلة الأجل امتدت من الاتحاد السوفيتي السابق والولايات المتحدة إلى روسيا والعديد من الدول الغربية الأخرى، بما أسهم في تهميش أدوار الجامعة، وتحجيم أية أفكار تتعلق بتطوير أدائها السياسي وأدوارها ومسئولياتها الأمنية[٦].

خاتمة

إن العالم العربي بات يشهد صراعاتٍ عديدةً (محلية، وثنائية، وإقليمية، ودولية) من شواطئ المحيط الأطلسي مرورًا بجنوب البحر المتوسط، وحتى البحر الأحمر والخليج العربي. وتتسم هذه الصراعات في مجملها بالتركيب، وبكون أداة تسويتها أو إداراتها جهاتٍ وأطرافًا غير عربية، على النحو الذي يمكن أن يجسد إشكالية غياب إرادة التغيير، وضعف مناعة الأمن القومي، وافتقاد القدرة على المبادرة والفعل[٧].

ولا تنفصل الجامعة العربية في واقعها وأدائها عن هذه المعطيات، بل تمثل تجسيدًا لهذا الواقع وتعبيرًا عنه، بما انعكس مؤخَّرًا في موقف الأمين العام نبيل العربي، الذي أعلن عدم رغبته في تجديد ولايته في الأمانة العامة، بعد انتهائها في يوليو ٢٠١٦، وذلك تعبيرًا عن رفضه لطريقة إدارة الجامعة لقضايا الصراع، وفي مقدمتها مقاربة الجامعة حيال الأزمة السورية، ولاسيما أنه كان الأقرب للتيار الداعي لعدم التسرُّع في دعم المعارضة وتدويل الأزمة في سوريا.

على جانبٍ آخر، وأخيرًا، فإن دولة المغرب، التي كان من المقرَّر أن تستضيف القمة العربية في مارس ٢٠١٦، أعلنت بدورها - أيضًا - عدم رغبتها في ذلك لأسباب قد لا يبتعد جوهرها عن الأسباب التي بسببها اختار نبيل العربي أن تكون مدته هي الأقصر، مقارنةً بكل سابقيه ممن تولوا مسئولية رئاسة الأمانة العامة للجامعة، التي يتجاوز عمرها السبعين عامًا (أنشئت في ٢٢ مارس ١٩٤٥)، أي تسبق الأمم المتحدة من حيث تاريخ النشأة، وتمتلك نحو ٢١ مكتبًا خارجيًّا، والعديد من اللجان والمجالس المتخصصة.

إن الجامعة العربية أخفقت في تسوية الصراع السوري، وذلك ليس استثناءً، وإنما يشكل - في الغالب - قاعدة وسمت أداء الجامعة خلال السنوات الأخيرة. فلم تبرز أدوار حقيقية للجامعة حيال صراعات ما بعد الثورات في كلٍّ من ليبيا واليمن والبحرين، كما أن تحركاتها في بداية الأزمة السورية لم تمثِّل إلا تجسيدًا لإرادة القوى التي استطاعت أن توجِّه الجامعة العربية - وقتذاك - لخدمة سياساتها وأجندتها الإقليمية.

الهوامش:

١. انظر في هذا الإطار رضوان السيد، الجامعة العربية والثورة السورية، جريدة الشرق الأوسط (لندن)، ٢ سبتمبر ٢٠١١. وانظر أيضًا محمد بدرى عيد، ضد النظم الأدوار التدخلية للجامعة العربية في الأزمات الإقليمية، السياسة الدولية، العدد ١٨٧، يناير ٢٠١٢.

٢. أمين عام الجامعة العربية "عاتب" لعدم دعوته لاجتماع فيينا بشأن الأزمة السورية، رأي اليوم (لندن)، انظر: http://www.raialyoum.com/?p=339216

٣. موجكة كوتشوك كالاش، سياسة الجامعة العربية تجاه سوريا، دورية رؤية تركية، انظر: http://rouyaturkiyyah.com

٤. نبيل العربي يبدي استعداده للقاء المعلم عندما يقرر الأخير، موقع عربي برس، ١ يوليو ٢٠١٥، انظر: http://arabi-press.com/news/871052

٥. موجكة كوتشوك كالاش، مصدر سبق ذكره.

٦. نبيل فهمي، الدبلوماسية العربية الغائبة خمس خطوات لاستئناف التحركات السياسية والنشطة وتحقيق الاستقرار العربي، جريدة الأهرام، ٢٢ مارس ٢٠١٦.

٧. المرجع السابق مباشرة.

8

«القابلية للسلام» في المجتمع الليبي.. المدخل والأدوار

د. خالد حنفي علي
باحث في الشئون الأفريقية،
مؤسسة الأهرام

صكَّ المفكر الجزائريُّ الشهير مالك بن نبي، مفهوم «القابلية للاستعمار»، في كتابه «شروط النهضة»، ليشير إلى مدى استعداد الناس، وميلهم لتقبل أمرٍ ما عبر تعديل توجُّهاتهم للتكيُّف مع ضغوطات معينة. ومنذ ذلك الحين، تحول مفهوم «القابلية» إلى أحد الأطر التفسيرية الرائجة لظواهر سياسية واجتماعية واقتصادية عديدة في المنطقة العربية (١)، ومن بينها، ظاهرتي الصراع والسلام.

فمثلما يتطلب تفجُّر الصراع في المجتمعات محفِّزات وعوامل دافعة تخرجه من حالة الكمون إلى العلن، فإن إحلال السلام والتوقف عن استخدام العنف لحل الخلافات بين أطراف الصراع يقتضي هو الآخر استعدادًا أو قبولًا أو ميلًا لدى قوى المجتمع السياسية والاجتماعية والعسكرية.

ذلك الاستعداد أو القابلية للسلام قد يتحقق بطريقتين؛ **الأولى:** تنتج عن ديناميات الصراع ذاتها، أي أن أطرافه تجد في لحظة، يسميها وليم زارتمان بـ «اللحظة الناضجة Ripe Moment»، أنَّ استمرارَه لم يعد في صالحهم، خاصة أنهم باتوا غير قادرين على تحمُّل كُلْفة الصراع عسكريًّا دون نصر قريب، فضلًا عن استشعارهم بعدم وجود بدائل سوى التفاوض، كأداة أكثر تحقيقًا لحاجاتهم ومصالحهم[٢]. **أما الطريقة الثانية:** فهي أن تتدخل أطراف ثالثة تعمل، ليس فقط على تسوية الصراع وإنما على تحويله، أي دفع القوى المجتمعية والسياسية المتصارعة نحو السلام لا الحرب، عبر الإسهام في خلق بيئة أكثر هدوءًا واستعدادًا من أطرافها لحل الخلافات بالطريقة السلمية.

وعرف الصراع الليبي منذ سقوط نظام القذافي في العام ٢٠١١ شيئًا من محاولات بناء القابلية للسلام؛ إذ سعت فواعل رسمية وغير رسمية عبر أنشطة المصالحة المحلية، وبناء حوارات مجتمعية، والتوسط في النزاعات القبلية، للإسهام في دفع المجتمع نحو السلام، خاصة في ضوء تغلغل العامل القبلي والجهوي والمناطقي في توجيه التفاعلات السياسية والعسكرية في ليبيا. إضافة إلى أن طبيعة قضايا الصراع في هذا البلد لا تقتصر فقط على السلطة والموارد، بل تمتد لتشمل معضلات مجتمعية هوياتية، ونزاعات محلية بين القبائل نتاجًا لثأرات قديمة حفزها تشظي السلطة، وهشاشة وظائفها الأمنية والتنموية بعد الثورة. فلماذا إذن تفرض طبيعة الصراع الليبي بناء قابلية للسلام خاصة في الأبنية المجتمعية؟ وما طبيعةُ الفواعل والأدوار التي أسهمت في هذا الأمر؟ وأي إشكاليات تحد من تأثيرات هذه الأدوار؟

مقاربة السلام من أسفل إلى أعلى

إذا كانت تسوية الصراع Conflict Settlement تنطوي على موقف، تدخل فيه الأطراف المتصارعة في اتفاقية لتسوية خلافاتها الأساسية، وقبول الطرف الآخر، وإيقاف جميع أعمال العنف[٣]، فيلزم لإنفاذها وإسهامها في استدامة السلام أن تحظى بقبول البنى الاجتماعية الأولية (القبلية، الدينية، الجهوية)، وليس فقط قادة وممثلي الأطراف السياسية والعسكرية الفاعلة في الصراع. فاقتصار التسويات على هؤلاء القادة والممثلين يهمِّش في الغالب القوى الاجتماعية التي لم ترفع السلاح أو تتنازع على السلطة، وهو أمر أسهم من قبل في هشاشة تجارب عديدة لتسوية الصراعات الداخلية المسلَّحة، خاصة في القارة الأفريقية [٤].

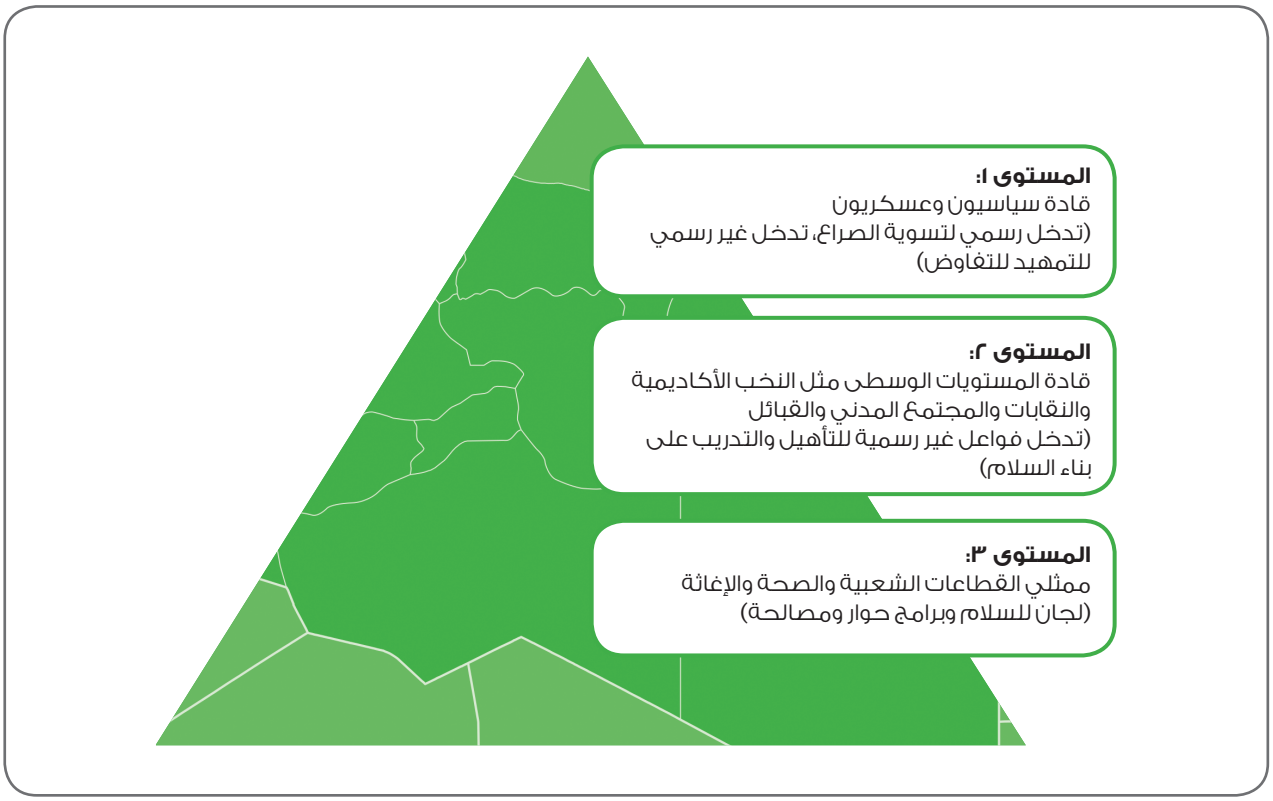
وعلى ذلك، برزت بجانب تسوية الصراع، مقاربات أخرى تراعي أهمية تغيير السياقات الاجتماعية الحاضنة للصراع، مثل تحويل الصراع Conflict Transformation، الذي يقضي بأنه لم يعد بالإمكان إلغاء الصراع وإنما تحويله، أي بعبارة أخرى، إقرار أطراف الصراع بوجود مصالح مختلفة لهم، ومن ثَمَّ توجيه صراعاتهم في اتجاهات إيجابية. ذلك الأمر يستلزم بجانب التسوية السياسية حول السلطة والثروة، تغيير إدراك الطرفين عبر الحوار، والوساطات المجتمعية التي تجعلهم أكثر قدرة على التعايش والحوار ومعالجة جذور الصراع [٥].

وفي إطار مقاربة تحويل الصراع التي تكتسب أهميةً في المجتمعات المنقسمة ومتعددة الولاءات التحتية، طرح جون بول ليدريش نظرة أشمل لرؤية الصراع ككل، وتقضي ببناء السلام من أسفل إلى أعلى Bottom-up peace-building، وهي تتضمن في أحد أهدافها الأساسية بناء قبول واستعداد أطراف للصراع لحل خلافاتهم بطرق سلمية. ويعتمد فحوى نموذج ليدريش على إيجاد حاضنة بنيوية متدرجة ومتكاملة في آنٍ واحد لبناء السلام، أي إنهاء العنف وتحويله باتجاه حوارات غير عنيفة.

إذ ينظـر ليدريـش إلى خريطـة أطـراف الـصراع وقضايـاه عـلى أنهـا مثلـث مـن ثلاثـة مسـتويات، قاعدتـه الأساسـية تتعامـل مـع العـدد الأكـبر مـن النـاس في الصراعـات، وخاصـة ممثـلي المنظـمات المحليـة والإنسـانية وغيرهـم، وتركِّـز عـلى المصالحـات المحليـة والقضايـا المجتمعيـة المتنـازَع عليهـا، والتوعيـة بقضايـا بنـاء السـلام، والعدالـة الانتقاليـة وحقـوق الإنسـان، وعـادةً مـا تُنَـاط هـذه المهـام بالفواعـل غـير الرسـمية؛ نظـرًا لقربهـا مـن النـاس العاديـين. أمـا قمـة هـرم الـصراع، فتركِّـز عـلى العسـكريين، والقـادة السياسـيين، ويُنَـاط بهـم مسـئولية التفـاوض عـلى أعـلى مسـتوى للتوصـل إلى اتفاقـات لتسـوية الصراعـات، وهنـا تمـارس الفواعـل الرسـمية (حكومـات أو منظَّـمات حكوميـة إقليميـة ودوليـة) دورًا في التوسُّـط ورعايـة المفاوضـات، بينـما تلعـب الفواعـل غـير الرسـمية دورًا في التمهيـد للتفـاوض عـبر الوسـاطة غـير الرسـمية.

وبـين هـذا وذاك، يـبرز في أواسـط الهـرم القيـادات الوسـيطة الدينيـة والخـبراء والنخـب الأكاديميـة وغيرهـم، حيـث يتـم التركيـز أكـثر عـلى مبـادرات لتأهيـل المجتمـع وتدريبـه لتعزيـز القـدرة عـلى بنـاء السـلام وتأسـيس لجـان مشـتركة. ويتيـح التكامـل بـين هـذه المسـتويات اسـتدامةَ السـلام، ومنـع إغـراءات العـودة للعنـف، أي بنـاء قابليـة واسـتعداد للسـلام داخـل المسـتويات المختلفـة في مجتمـع الـصراع [٦].

شكل (١) مثلث الصراع من حيث الأطراف والقضايا وأنشطة السلام



المصدر بتصرف:

John-Paul Lederach., 'Civil Society and Reconciliation, in Crocker and others (eds), Turbulent Peace, The Challenges of Managing International Conflict(united state institute for peace , 2001) pp 855-841.

الارتباط القاعدي والفوقي في الصراع الليبي

عند التعاطي مع الحالة الليبية، فإن بناء قابلية للسلام، خاصة في بنيته المجتمعية، يبدو أمرًا مؤثِّرًا في استقرار هذا البلد؛ نظرًا لأن هنالك ارتباطات بين المستويين القاعدي والفوقي في الصراع الليبي، يمكن فهمها من خلال المعادلة الثلاثية التي تحكمت في هذا البلد منذ استقلاله في العام ١٩٥١، وحتى وقتنا الراهن، وهي: «القبيلة، والدين، والنفط».

فبينما يشكل المتغيران الأول والثاني (القبيلة، والدين) وجدان المجتمع الليبي وهويته، وسلوكيات أطرافه المتنازعة، فإن المتغير الثالث (النفط) بات مدخلًا صراعيًّا على توزيع الموارد، خاصة مع تعثُّر بناء الدولة العادلة، واستشعار الشرق الليبي الذي يحوز غالبية النفط بالتهميش السياسي في منظومة السلطة والتنمية، وهو ما مثَّل أحد مداخل الثورة على نظام القذافي في عام ٢٠١١.

وسَعَت الأطراف الليبية، وخاصة القبائل والمناطق، إلى إعادة ترتيب المعادلة الثلاثية المشار لها سلفًا من جديد في ضوء توازنات ما بعد الثورة، خاصة وأنه أضيف عليها متغير رابع يتعلق بـ «العسكرة» مع انتشار السلاح والمليشيات. فالقبائل التي خَسِرت الموارد والنفوذ خلال حكم القذافي سعت لاستعادتها، بل والثأر الاجتماعي من الموالين للنظام السابق. ولعل مواجهات بني وليد بعد الثورة، والتي ينتمي معظم سكانها لقبيلة الورفلة، الذين ساندوا القذافي في الحرب الأهلية طغى عليها الطابع القبلي.

أضِفْ إلى ذلك، تعرُّض آلاف الأشخاص في تاورغاء إلى الطرد من قِبَل قبائل من مصراتة إثرَ اتهامات بدعم نظام القذافي. وبالانتقال للجنوب، برز الصراع بين ثلاث مجموعات قبلية (التبو ذوي الأصول الأفريقية، والقبائل العربية كأولاد سليمان، وقبائل الطوارق)، حول الموارد وتجارة الحدود، واستعانت كل مجموعة في هذا الصراع بتحالفات متضادة، سواء مع فاعلين سياسيين وعسكريين، من الشرق أو الغرب[٧].

بدوره، فإن تغيُّر العامل الديني فرض نفسه في المعادلة الثلاثية بعد إسهام تنظيمات إسلامية مسلحة في قتال قوات القذافي، ومن بعد ذلك، برزت جماعات دينية، كأنصار الشريعة وكتائب ١٧ فبراير وراف الله السحاتي وغيرها، خاصة في شرقي البلاد، لتتداخل مع القبيلة ذاتها، التي بدت غيرَ محصَّنة من الاختراق الجهادي.

لم تفلح الاستحقاقات الانتخابية الليبية في المرحلة الانتخابية في عام ٢٠١٢ و٢٠١٤ في حسم الصراع على معادلة الدين والنفط والقبلية والعسكرة بعد الثورة؛ نظرًا لغياب تيار جماهيري يمكنه فرض قواعد اللعبة، فبعدما سقط القذافي، تشظَّت القوة وانتشرت بين فواعل سياسية ودينية وقبلية ومناطقية ومليشياوية. وبحلول صيف ٢٠١٤، انقسمت ليبيا بين معسكرين متنافسين في الغرب والشرق إثر إطلاق عملية الكرامة بقيادة خليفة حفتر في مايو ٢٠١٤ ضد الجهاديين في الشرق، ثم الرد عليها من الغرب في يوليو من نفس العام بعملية فجر ليبيا لتنشأ إثرها حكومتان وبرلمانان وخلفهما ظهير مسلح.

وسعى كل من المعسكرين لصياغة اصطفافات مع المكونات القبلية الاجتماعية، فتحالُف فجر ليبيا وحلفاؤه من الإسلاميين في طرابلس ومصراته استقطبوا الأمازيغ في الغرب، والطوارق، والقبائل العربية في الجنوب، ضد قبائل الزنتان وورشفانة، واللتان بدورهما صاغتا تحالفاتٍ مع معسكر مجلس نواب طبرق وجيش حفتر المدعوم أساسًا من قبائل من الشرق، أمثال، العبيدات والبراعصة والعواقير، بينما دعمت قبائل التبو مجلسَ نواب طبرق في الشرق، وكذا الزنتان في الغرب.

ومع تداخُل الصراع على السلطة بمكونات المجتمع، بدت البيئة الليبية مهيَّئةً لتكاثر نماذج دينية أكثر تشدُّدًا من تلك التي عرفتها إبان الثورة، حيث برزت نسخة داعشية في سرت وسط ليبيا، يرى البعض أنه لا يمكن عزلها عما تعرض له القذاذفة والسكان المحليين في هذه المنطقة من عمليات انتقام بعد الثورة، دون إنكار توافد

جهاديين أجانب على ليبيا استغلالًا لضعف الأمن بعد سقوط القذافي.

على أن ظهور داعش وميل حركته الميدانية أكثر نحو الغرب الليبي خلال العام ٢٠١٥ بعد فشله في درنة، أحدث انقسامات في التحالفات الليبية المتصارعة [٨]، إذ بدا أن هناك طرفًا جديدًا في معادلة الصراع سيقلب الطاولة على المعسكرات المتنازعة. وهنا، بدأت نذر الانقسامات داخل معسكر الغرب بين مليشيات إسلامية، وأخرى مصراتية، إذ بدت الأخيرة أميل لتهدئة الصراع، ودعم الحوار الوطني الذي ترعاه الأمم المتحدة، خاصة مع تعثُّر فجر ليبيا في السيطرة على الهلال النفطي كنقطة محورية لتغيير موازين القوى. في الوقت نفسه، فإن معسكر الشرق، وبرغم تحقيق جيش حفتر لانتصارات في بنغازي، فإنها ظلت ذات طبيعة مناطقية لا تمكِّنُه من السيطرة على كامل التراب الليبي.

في هذا الإطار، انخرطت أطراف الصراع في جولات الحوار الوطني لأكثر من عام إبان ولاية المبعوث الأممي السابق برناردينو ليون، الذي رعى مسوَّدات متعددة تعلَّقَ مضمونها بتقاسُم السلطة بين المتنازعين وفقًا لموازين القوى السياسية والعسكرية. وبعد رفض متبادَل للمسوَّدات نظرًا للصراع على من يحصد الصلاحيات التشريعية والتنفيذية الأكبر، تم توقيع اتفاق الصخيرات في الـ ١٧ من ديسمبر ٢٠١٥، والذي استهدف توحيد السلطة عبر حكومة وفاق وطني ومؤسسة تشريعية (مجلس النواب)، واستيعاب المؤتمر الوطني في المجلس الأعلى للدولة، إضافة إلى ترتيبات أمنية موحدة [٩].

وبرغم أن الاتفاق عالج ظاهريًّا انقسام السلطة بمنطق تقاسمي استرضائي يوزع المناصب والمؤسسات التنفيذية والتشريعية بين الأطراف المتنافسة، فإنه واجه خلال النصف الأول من العام ٢٠١٦ عراقيل عند إنفاذه؛ ولاسيما مع رفض كل من رئيس مجلس النواب عقيلة صالح، ونوري أبو سهمين للاتفاق[١٠]. كما لم تنل حكومة الوفاق ثقةَ مجلس النواب بسبب الخلافات حول الشِّق الأمني في الاتفاق، وخاصة معضِلة خليفة حفتر قائد الجيش الليبي في الشرق، التي تعكس، ليس فقط مجرد تحالفات أمنية سياسية، ولكن تشير في مضمونها إلى مخاوف تاريخية لقبائل في الشرق الليبي من إعادة تهميشها على يد السلطة في طرابلس إذا استقرت الأمور لها.

لم يمنع ذلك من المُضِيِّ في إنفاذ اتفاق الصخيرات؛ إذ استطاعت حكومةُ الوفاق الليبي دخول العاصمة طرابلس في نهاية مارس ٢٠١٦، وتكريس سلطتها استنادًا إلى بيان تأييد لمائة من أعضاء مجلس النواب، بعد فشل اكتمال نصابه أو انعقاده من الأساس أكثر من مرة للتصويت عليها، وما ساعد على ذلك، الدعم الداخلي من القوى المختلفة في غرب ليبيا والمتخوِّفة من تمدد داعش، علاوةً على الدعم الدولي الذي يراهن على حكومة موحَّدة تواجه داعش وتحد من فوضى الأمن التي جعلت هذا البلد معبرًا للهجرة إلى أوروبا [١١].

إذن: فالصورة العامة لديناميات الصراع الليبي تشير، من جهة، إلى أن العوامل المتحكمة فيه متداخلة ما بين البنى الاجتماعية القاعدية والصراعات السياسية الفوقية على السلطة والعكس صحيح، ومن جهةٍ أخرى، فإن التوصل لاتفاق سلام كما في الصخيرات واجهته عراقيل لا يمكن عزلها عن تأثير الارتباطات السياسية والقبلية، وبالتالي، فمن الصعب أن تصمُدَ تسوية الصراع دون أن يكون لها قابلية أو استعداد للسلام في داخل المجتمع.

أنماط وأدوار الفواعل الدافعة للسلام

بناءً على هذا الفهم للصراع الليبي، اتجهت الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي تعمل على تسوية الصراع إلى ممارسات متعددة تدخل ضمن مقاربة تحويل الصراعات المشار لها سلفًا، أي السعي لحل النزاعات المحلية عبر الوساطة والمصالحة بين القبائل، وبناء حوارات مجتمعية حول القضايا المحلية، مثل النزوح، والتهجير، والعدالة

الانتقالية، وغيرها. **ويمكن هنا طرح عدة أنماط من الفواعل وممارساتها في هذا الشأن، ومن أبرزها:**

النمط الأول: الفواعل التقليدية المجتمعية في ليبيا، فمع غياب سلطة مركزية بعد الثورة، برزت لجان للحكماء والشورى، ومجالس أعيان وحكماء، إضافةً إلى مجالس على مستوى كل منطقة، منها المجلس الاجتماعي لقبيلة ورفلة، والمجلس الاجتماعي لورشفانة، ومجلس أعيان تاورغاء، ومجلس حكماء سبها، والمجلس الاجتماعي للطوارق في جنوب ليبيا. وهذه الأشكال التقليدية لعبت دورًا في تسوية النزاعات السياسية المحلية، وتسيير الوظائف الاجتماعية وتبادل المختطفين. فمثلًا لعب مجلس حكماء سبها دورًا في توقيع اتفاق سلام محلي بين قبيلتي أولاد سليمان ذات الأصول العربية، والتبو ذات الأصول الأفريقية في جنوب ليبيا في أبريل ٢٠١٣ في طرابلس، بحضور رئيس المؤتمر الوطني العام محمد المقريف، ورئيس الحكومة علي زيدان آنذاك.

النمط الثاني: الفواعل المدنية المحلية الليبية، فبعد عقود من تحجيم القذافي على المجتمع المدني، جاءت الثورة الليبية لتطلق العنان لنشوء منظمات غير حكومية تعمل في قطاعات عديدة مثل، الإغاثة والتنمية والمرأة والشباب والعدالة الانتقالية والحوارات المحلية وغيرها. وتقدر بعض الدراسات عددَ منظمات المجتمع المدني في ليبيا ما بين ١٨٠٠ إلى ١٩٠٠. وبرغم أن منظمات المجتمع المدني ضعيفة من حيث التكوين والخبرة في العمل الاجتماعي، فإن الأمم المتحدة إبان ولاية ليون استوعبته ضمن استراتيجية تعدُّد المسارات، فبجانب المسار السياسي، أنشأت الأممُ المتحدةُ مساراتٍ أخرى للمرأة، ونشطاء ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب. وبدت نواتج مسار المجتمع المدني الذي التأم في تونس يومي ١٩ و٢٠ أغسطس ٢٠١٥ داعمة للتسوية السلمية والخروج من دائرة العنف[١٢].

النمط الثالث: تصاعُد دور المجالس البلدية المنتخبة، وهي كيانات تم انتخابها في ٢٠١٣، وأصبح لها أهمية بالغة في إدارة المناطق والمحليات، وكذلك دعم الحوار السياسي، فمثلًا أدت مشاركة المجالس المحلية في الجولة الثانية في حوار جنيف ٢٨ و٢٩ يناير ٢٠١٥ الذي رعته الأمم المتحدة، إلى اتفاقات جزئية بين ممثِّلي البلديات، تضمنت تشكيلَ لجنةٍ لمراجعة أوضاع المحتجزين في السجون والنازحين من تاورغاء، بعد استهدافهم من مليشيات مصراتة على خلفية ارتباطهم بنظام القذافي. وفي مايو من العام نفسه، اتفق ممثلون عن مصراتة وتاورغاء على ترتيب عودة النازحين إثر اجتماعات في تونس برعاية الأمم المتحدة، والتي تضمنت كذلك محاسبة مرتكبي الجرائم بين الطرفين أمام القضاء[١٣]. وفي هذا الاتجاه، برز الاتفاق بين ممثِّلي البلديات في حوار بروكسل على انسحاب قوات فجر ليبيا من منطقتي بين جواد والسدرة، حيث المعارك في الهلال النفطي في مارس ٢٠١٥ [١٤].

النمط الرابع: منظمات دولية غير حكومية، حيث عملت هذه المنظمات التي يتم وصفها أحياناً بالأجنبية على بناء حوارات ودعم الوساطات المحلية في ليبيا، ومن أبرزها مركز الحوار الإنساني في جنيف (HD) الذي تدخل في الصراع مستهدفًا إيجاد بيئة مشجِّعة ومسهِّلة للحوار والتوصل إلى مصالحات واتفاقات سلام على مستويات قاعدية مناطقية – قبلية، خاصة في ظل هشاشة السلطة وتغلغل العامل القبلي[١٥].

ومن هنا، دعم مركز الحوار الإنساني الأطر التقليدية في عمليات الوساطة في الصراعات المحلية في ليبيا وتطويرها لوجستيًّا وتدريبيًّا؛ ولاسيما أن العامل القبلي يشكل الفاعل الأكثر تأثيرًا في المجتمع الليبي، ولذا قدم المركز خبراته واستشاراته لتفعيل اتحاد مجالس الحكماء والشورى في ليبيا، والشورى (مؤسسة ذات طابع قبلي اجتماعي برزت بعد الثورة لحل الصراعات الاجتماعية)، وذلك من أجل التوصل لاتفاقات سلام محلية والمصالحة بين القبائل، ووقف إطلاق النار ومراقبة الاتفاقات. وبالفعل فقد قدَّم مركز الحوار الإنساني منذ أبريل ٢٠١٢ المشورةَ الفنية لمجلس حكماء سبها لمساعدته في التوسُّط بين قبيلتي أولاد سليمان ذات الأصول العربية، والتبو ذات الأصول الأفريقية في جنوب ليبيا، والذي أسفر عن توقيع الاتفاق المشار له سلفًا في أبريل ٢٠١٣ [١٦].

وإثـر الاتفـاق، وخاصـة في سـبتمبر من العام نفسـه، عقد مركز الحـوار الإنسـاني ورشَ عملٍ بـين قادة القبائـل والمجتمع المدني في منطقـة سـبها لتعزيـز التماسُـك الاجتماعي, وعندمـا اندلع العنـف مـرة ثانيـة في المنطقـة في يناير ٢٠١٤، سـعى المركـز لإعـادة التفـاوض والتوصـل إلى وقـف إطلاق نـار مؤقَّت. ومن جانـبٍ آخـر، دعـم المركـزُ جهـودَ الأمم المتحـدة التـي يقودها المبعـوث الأممـي السـابق برنادنيـو ليـون منذ سـبتمبر ٢٠١٤، حيـث اسـتضاف مركـز الحـوار الإنسـاني في مقـرِّه بجنيـف في يناير ٢٠١٥ مجموعـةً مـن قـادة الأحـزاب الليبيـة، بينهـم محمـد صـوان رئيـس حـزب العدالـة والبنـاء الذراع السياسـية لجماعـة الإخـوان المسـلمين[١٧].

أسـهم مركـز الحـوار الإنسـاني أيضًـا في بنـاء قـدرات الأطـراف الليبيـة المتنازِعـة عـلى إدارة الـصراع في مرحلـة مـا بعـد القـذافي، عـبر عقـدِ ورش عمـل تدريبيـة لأطـراف الـصراع حـول قضايـا المرحلـة الانتقاليـة، مثـل (العدالـة الانتقاليـة، قانـون العـزل السـياسي، الفئـات المهمَّشـة كالمـرأة)، ضمـت ممثلـين عـن المجتمـع المحـلي ومنظـمات المجتمـع المـدني في عـدة مناطـق داخـل ليبيـا سـواء شرقًـا أو غربًـا أو جنوبًـا [١٨].

النمـط الخامـس: دور الفواعـل الإقليميـة في التأثـير عـلى البنيـة القبليـة، حيـث راهنـت بعـض الـدول الإقليميـة المتأثـرة والمنخرطـة في الـصراع الليبـي عـلى المكـوِّن القبـلي كمدخـل، سـواء لنفوذهـا أو حـل الأزمـة، فمثـلًا لعبـت مـصر دورًا في عقـد مؤتمـر للقبائـل الليبيـة في القاهـرة مـن ٢٥ إلى ٢٨ مايـو ٢٠١٥، وإن كان خـارج مظلـة الأمـم المتحـدة، كـما شـهدت تونـس في ٢٩ و٣٠ مـن الشـهر نفسـه مؤتمـرًا للقبائـل بحضـور ليـون، وتضمـن دعـمًا للحـوار الوطنـي والمبـادرات المحليـة لإحـلال السـلام في المـدن الليبيـة[١٩].

في السـياق نفسـه، رعـت قطـر اتفـاق سـلامٍ نهـائي بـين قبائل التبـو والطـوارق في جنـوب ليبيـا بدعـم لجنـة الحكـماء في ٢٣ مـن نوفمـبر ٢٠١٥، وتضمَّـن وقفًـا لإطـلاق النـار وعـودة المهجَّريـن والنازحـين، وفتـح الطريـق نحـو مدينـة أوبـاري الجنوبيـة القريبـة مـن منشـأة حقـل نفـط الـشرارة، أحـد أكـبر المنشـآت النفطيـة في ليبيـا. وكانـت هـذه المدينـة قـد أعلنهـا مجلـس نـواب طـبرق مدينـة منكوبـة في مايـو ٢٠١٥ إثـر عمليـات النـزوح بسـبب الـصراع المسـلَّح عليهـا[٢٠].

إشكاليات بناء القابلية للسلام

أسهمت أنشطة الفواعل المنخرطة في التسوية السلمية في ليبيا في الدفع باتجاه السلام ولو جزئيًّا في بعض المناطق والقضايا، كما الحال في قضية تاورغاء، وبعض صراعات الجنوب الليبي، على أن ذلك يجابهه إشكاليات عديدة، **ومن أبرزها الآتي:**

١. **إشكالية قياس التأثير:** إذ إن بناء الاستعداد أو القابلية المجتمعية لحل الخلافات بالطرق السلمية في ليبيا لا يتحقق بمجرد ممارسة هذه الفواعل لأنشطة الحوار والوساطة وبناء السلام، فالأمر يتطلب نوعًا من الاستجابة من أطراف الصراع لهذه الأنشطة. أضف إلى ذلك، أن أنشطة تلك الفواعل على مساعدة أطراف الصراع على الحوار، وبناء قدراتهم التفاوضية، وتأسيس أرضية مشتركة، أمر يستلزم مراقبة لسلوك أطراف الصراع لمدة طويلة للحكم على مدى تأثيراتها في اتجاه تحول الصراع وبناء السلام.

٢. **إشكاليات أمنية وسياسية:** إذ إن ضعف الضامن الأمني للسلطة بسبب انقساماتها وتوزُّع وظيفتها الأمنية بين المليشيات، يجعل اتفاقات الوساطة المحلية هشَّةً وغيرَ صامدة. الأمر الآخر أن اتفاقات الوساطة المحلية قد لا تخلو من التوظيف السياسي للرعاة، بما قد يجعلها في بعض الأحيان تؤدي لمزيد من الصراع لا السلام، فمثلاً، فإن اتفاق التبو والطوارق في الدوحة لا يمكن عزله عن الدور القطري في ترتيب العلاقات مع حلفائه في الداخل الليبي، وخاصة المؤتمر الوطني العام الذي يسعى لترتيب الأوضاع في الجنوب، بما يساعده على خلخلة موازين القوى غير الحاسمة مع معسكر مجلس نواب طبرق الذي ينال دعمًا من التبو مقارنة بالطوارق.

٣. **إشكالية الفواعل المدنية الأجنبية:** فبرغم أن مركز الحوار الإنساني مثلًا سعى لطرح نفسه كميسِّر أو مشجِّع للحوار والوساطة بين القبائل الليبية عبر دعم الهياكل المحلية كجزء من إدراكه حساسية الليبيين تجاه التدخل الأجنبي المباشر، وابتعاده عن منطق فرض الحلول، فإن ذلك بالمقابل يطرح استفهامات حول طبيعة التوظيف المتبادَل بين هذا الفاعل الأجنبي والحكومات الغربية؛ ولاسيما أن الأخيرة تلعب دورًا أساسيًّا في تمويله [٢١]، بخلاف توافق الأجندات أصلًا، فالدعم الأوروبي لمنظمات أجنبية في ليبيا لا يمكن عزله عن المصالح الأوروبية المتضرِّرة من استمرار هذه الصراعات، فاستمرار الصراع الليبي بات يشكل خطرًا على أوروبا، خاصةً ما يتعلق بتدفقات الهجرة غير الشرعية القادمة من أفريقيا، في ظل عدم قدرة الدولة بعد سقوط القذافي على السيطرة على حدودها، بخلاف أهمية النفط الليبي، كأحد المصادر المهمة للطاقة الأوروبية.

٤. **إشكالية ضعف التنسيق:** إذ تُظهر الحالة الليبية مزيجًا من الفواعل الرسمية وغير الرسمية التي تراهن على البنى المجتمعية للدفع بالسلام، ولذا، فوجود آليات دولية وإقليمية ومحلية للتنسيق ستضاعف من جهود دفع تلك البنى في بناء القابلية للسلام في هذا البلد. ويمكن القول إن هنالك تنسيقًا جزئيًّا، وليس كاملًا في هذا الشأن، فعلى سبيل المثال، فقد كان هناك اتفاق في الرؤى بين المبعوث السابق ليون، ومركز الحوار الإنساني على استيعاب الأحزاب الإسلامية المسيَّسة، وليس المسلَّحة في ليبيا، ضمن منظومة أيِّ حوار أممي في سياق إيجاد مساحاتٍ بينها وبين تنظيمات دينية متطرفة، كجماعة أنصار الشريعة وداعش.

يظل أمرٌ، هو أن الرؤية الشاملة للصراع الليبي التي تربط بين القوى المتصارعة على السلطة وظهيرها المجتمعي تساعد في إدراك أن تسوية الصراع في هذا البلد، وإن تبلورت عبر اتفاق الصخيرات، فإنها لن تكون سوى خطوة تحتاج إلى خطوات أعمق باتجاه المجتمع وقواه الأساسية لاستدامة السلام وتجاوز عراقيل التسوية. إذ إن هنالك من القضايا الأخرى التي لا تزال عالقة وتحتاج إلى حوار توافق مجتمعي، مثل توزيع الموارد، والهوية والعدالة. فالسلام، وإن تفاوضت عليه النخب السياسية والعسكرية على طاولات التفاوض، فالناس العاديون في الشارع هم من يقررون مصيرَه في النهاية؛ لأنهم الأكثر تأثرًا به، فإن لم يكن لدى هؤلاء القابلية أو الاستعداد للخروج من دائرة العنف، فلا مستقر لأي اتفاق تسوية.

الهوامش:

١. انظر في ذلك، مالك بن نبي، شروط النهضة، ترجمة عمر كامل مسقاوي، عبد الصبور شاهين، (دمشق: دار الفكر للطباعة والتوزيع والنشر،١٩٨٦)، ص ١٥٤-١٥٥.

٢. لفهم موسع حول دور التوقيت في مسألة تسوية الصراع انظر :
William Zartman. The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments ,The Global Review of Ethnopolitics ,Vol. 1, no. 1, September 2001, 8-18

متاح على الرابط الآتي: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TimingofPeaceInitiatives_Zartman2001.pdf

٣. بيتر فالنستين، مدخل إلى فهم تسوية الصراع ، الحرب والسلام والنظام العالمي، ترجمة سعيد فيصل السعد، محمد محمود دبور (عمان، المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠٥)، ص ٢٥.

4. Tom Woodhouse, International Conflict Resolution: Some Critiques and a Response, June 1999, Centre for Conflict Resolution, Working Paper 1,Department of Peace Studies ,Universtiy Of Bradford Pp 19-27
http://www.brad.ac.uk/acad/confres/assets/CCR1.pdf

٥. يميل البعض إلى ترجمة تحويل الصراع على أنها إصلاح الصراع على اعتبار أن عملية التحويل تستهدف إصلاح العلاقات بين الأفراد والجماعات، وهو عائد إلى النص القرآني "إنما المؤمنون إخوة فأصلحوا بين أخويكم"، انظر في ذلك : زياد الصمدي، حل النزاعات نسخة منقحة للمنظور الأردني، برنامج الدراسات الدولي، جامعة السلام التابعة للأمم المتحدة، (٢٠٠٩-٢٠١٠)، ص ٥٠، متاح على الرابط: http://tfpb.org/pic/arabic-hal-niza3at.pdf

6. John-Paul Lederach., 'Civil Society and Reconciliation, in Crocker and others (eds), Turbulent Peace, The Challenges of Managing International Conflict(united state institute for peace , 2001) pp 841-855

٧. لفهم خريطة الفواعل المسلحة والقبلية والجهادية في ليبيا نهاية عام ٢٠١٤ انظر تفاصيل عديدة في :
Libya: Militias, Tribes and Islamists, 19 December 2014, http://www.landinfo.no/asset/3025/1/3025_1.pdf
Daveed Gartenstein-Ross & Nathaniel Barr, "Dignity and Dawn: Libya's Escalating Civil War", ICCT Research Paper, February 2015,
http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Gartenstein-Ross-Barr-Executive-Summary-Libyas-Escalating-Civil-War-February2015.pdf

٨. رشيد خشانة، تمدد داعش في شمال أفريقيا.. الاحتمالات والتحديات، الجزيرة.نت ، ١٠ سبتمبر ٢٠١٥.

٩. نص وثيقة الاتفاق السياسي الليبي الموقعة في مدينة الصخيرات المغربية ١٧ ديسمبر ٢٠١٥.

١٠.طرفا النزاع بليبيا يرفضان توقيع اتفاق الصخيرات، الجزير.نت، ١٧ ديسمبر ٢٠١٥، وأيضًا عطية عيسوى ، ليبيا في مفترق طرق، صحيفة الأهرام، ٢٧ ديسمبر ٢٠١٥

١١.انظر مؤشرات لذلك في عدة تقارير وتحليلات: مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، حكومة السراج بين عوامل الدعم وعوائق السيطرة، أبو ظبي، ٢٠ أبريل ٢٠١٦، وأيضًا خيري عمر، فرصة الانتقال السياسي في ليبيا .. الرهانات والتحديات، العربي الجديد، ١٨ أبريل ٢٠١٦، علاء الدين يوسف، العقبات الكبرى بدأت في الصخيرات؟، صحيفة عمان، ٢٩ مارس ٢٠١٦.

١٢.يمكن متابعة أنشطة المسارات المتعددة للحوار الليبي في موقع بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (اليونسميل)
https://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5360&currentpage=2&language=en-US.

١٣.الجزيرة.نت، اتفاق على عودة المهجرين من أهالي تاورغاء بليبيا، ٢٩ مايو ٢٠١٥

١٤.صحيفة الحياة اللندنية، انسحاب قوات "فجر ليبيا" من منطقة "الهلال النفطي"، ٢٧ مارس ٢٠١٥

15. Local Conflict and State Fragility: Supporting Local Mediation in the Philippines, Kenya and Libya, Oslo Forum 2013 – The Oslo Forum Network of Mediators,47-48
https://www.osloforum.org/sites/default/files/Oslo%20Forum%202013-BP-Local%20Conflict%20and%20State%20Fragility.pdf

١٦.صفحة ليبيا في موقع مركز الحوار الانساني، متاح على الرابط التالي:/http://www.hdcentre.org/en/our-work/peacemaking/libya
وتقرير رشيد خشانة، "خبرة سويسرية للإسهام في تسوية نزاعات قبلية في ليبيا"، شبكة سويس إنفو،١٠ مايو ٢٠١٣.

١٧.الحوار الليبي يستأنف بجنيف في غياب المؤتمر العام، الجزيرة .نت، ٢٧ يناير ٢٠١٥.

١٨.الموقع الرسمي لمركز الحوار الإنساني : http://www.hdcentre.org/en/our-work/peacemaking/libya/photo-galleries/

١٩. اليوم السابع، البيان الختامي لملتقى القبائل في مصر ، ٢٩ مايو ٢٠١٥، موقع بعثة الأمم المتحدة في ليبيا (اليونسميل)، بيان اجتماع البلديات الليبية في تونس، ٣٠ مايو ٢٠١٥.

٢٠. صحيفة العربي الجديد،اتفاق التبو والطوارق بالدوحة: رحلة الألف ميل لتحقيق السلام ، ٢٤ نوفمبر ٢٠١٥

٢١.برز مركز الحوار الإنساني (HD) في العام ١٩٩٩ واتجه إلى أنشطة الحوار والوساطة في الصراعات، ولاسيما في دارفور غربي السودان وكينيا (٢٠٠٧) والصومال (٢٠٠٨-٢٠٠٩)، ثم جاءت الثورات العربية، وما تلاه من تفجر للصراعات خاصة في ليبيا لتشهد تمددًا لأنشطة مركز الحوار الانساني إلى ليبيا، وتونس، ومالي. والمانحون الرئيسيون لمركز الحوار هم: حكومات سويسرا والنرويج وأستراليا والدنمارك وبريطانيا وكندا وهيئة المعونة الأمريكية، ومؤسسات خاصة مثل: اللجنة الدولية للصليب الأحمر. انظر تطور أنشطة مركز الحوار الإنساني، متاح على الرابط الآتي:
http://www.hdcentre.org/en/our-work/peacemaking/

9

تسوية الصراع في دارفور.. دروس مستفادة

د.رانيا حسين خفاجة
مدرس بمعهد البحوث والدراسات الأفريقية، جامعة القاهرة

يعكس الصراع في دارفور، كغيره من الصراعات، مشهدًا معقَّدًا، سواء فيما يتعلق بأطراف الصراع المباشرة وغير المباشرة، أو فيما يتعلق بالقضايا محل الصراع، أو فيما يتعلق بمحاولات التسوية المبذولة من قبل المنظمات الدولية والإقليمية. فعلى صعيد أطراف الصراع، فقد بدأ الصراع الحالي في دارفور في العام ٢٠٠٣ بين الحكومة المركزية في الخرطوم، وعدد من الجماعات المتمردة من أبرزها، حركة العدل والمساواة بقيادة إبراهيم خليل، وحركة (جيش) تحرير السودان بفصيليه مني مناوي وعبد الواحد النور.

إلا أنه، وبعد أكثر من ١٣ عامًا هي عمر الصراع، فإن خريطة الفواعل أصبحت أكثر تعقيدًا، فقد تضاعف عدد الجماعات المتمردة نتيجة استمرار الانشقاقات في صفوف الجماعات الأساسية، فضلًا عن عدم استقرار التحالفات القائمة بين هذه الجماعات، التي غالبًا ما تقوم على أسس تكتيكية، وليس بِناءً على اتفاق حول جملة المبادئ والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. فضلًا عن ذلك، فإن الصراع في دارفور، وإن كان محليَّ الطابع، بمعنى ارتباط أسبابه وتجلياته بإقليم دارفور، فلا يمكن فصلُه عن مستويات أخرى للصراع في السودان، ما يعني أن اقتراب حلِّه لا يمكن أن يتم إلا من خلال اقتراب وطني جامع يعالج كافة الصراعات المشتعلة في السودان، أو تلك المرشَّحة للانفجار.

وانعكست هذه الطبيعة المعقَّدة للصراع على محاولات التسوية التي تقدمت بها أطراف إقليمية ودولية، والتي تنوَّعت بين مسار تفاوضي أفرز عددًا من الاتفاقيات بوساطة أفريقية ودولية، وآخر للتدخل الإنساني، تمثَّل في تدخُّل لقوات مشتركة أفريقية وأممية.

على أن أيًّا من مسارات التسوية المطروحة لم ينجح في وضع حدٍّ للاقتتال في دارفور على نحو يحقق السلام الشامل والدائم، وهو ما يحتِّمُ النظرَ في هذه الجهود المبذولة بُغية تقديم رؤية تقييمية تبحث في جوانب الضعف والقوة في مسارات التسوية القائمة لاستخلاص دروس، ربما تسهم في توجيه جهود التسوية المستقبلية.

وفي ضوء ذلك، تنقسم الورقة إلى محورين رئيسيين؛ أولهما يلقي الضوء على الصراع في دارفور من حيث أطرافه وقضاياه، بينما يركز المحور الثاني على أهم الدروس المستفادة من المسار التفاوضي لتسوية الصراع في دارفور من خلال طرح مجموعة من الإشكاليات، سواء تلك التي تتعلق بعملية الوساطة ذاتها وآلياتها بما فيها دور الوسيط، أو مخرجات عملية الوساطة متمثلة في اتفاقات التسوية.

الصراع في دارفور: الأطراف والقضايا

يقع إقليم دارفور، البالغ مساحته ٢٥٠ ألف كيلومتر مربع غربي السودان، ويُعَدُّ أكبر إقليم في البلاد، ويقطنه نحو ستة ملايين نسمة من المزارعين الأفارقة- ينتمون لعددٍ من القبائل، أهمها الزغاوة والمساليت والفور- والقبائل العربية من البدو الرحل. ويمكن تمييز جذور وأسباب الصراع إلى شقين، يتعلق أولهما بالصراع على الموارد ولاسيما موارد المياه، ومناطق الرعي والزراعة، وهي التوترات التي تفاقمت بفعل الظروف الطبيعية؛ من جفاف وتصحر وغيرها من الكوارث الطبيعية ذات الصلة بالتغيُّر المناخي. وعلى الرغم من أن هذا التنافس ليس جديدًا، فإن سكان دارفور لطالما كانت لديهم آلياتهم الخاصة لتسوية ما يثور من نزاعات وصراعات، إلا أن القضاء على هذه الهياكل التقليدية في عهد نميري دفع الأطراف المتصارعة التي لا تقبل بالآليات القانونية الجديدة إلى اللجوء إلى العنف لتسوية هذه الخلافات[١].

أما الشِّق الثاني فيرتبط بالتهميش الذي عانت منه القبائل الأفريقية في دارفور جرَّاء الممارسات السياسية والتنموية للحكومات المتعاقبة في الخرطوم، والتي صبغت علاقة المركز بالهامش منذ ما قبل استقلال السودان.[٢] وقد اندلعت الموجة الأحدث في الصراع في فبراير ٢٠٠٣، عندما قامت جماعات من المتمردين المنتمين إلى ما يُعرَف بحركة/جيش تحرير السودان[٣] وحركة العدل والمساواة بمهاجمة مرافق حكومية في الإقليم، وهي الهجمات التي تصاعدت وتيرتها في في أبريل ٢٠٠٣ لتمتد إلى الفاشر. وتعذر على الجيش السوداني التصدي لهذه الهجمات، مما دفعها إلى الاعتماد على ميليشيات الجنجويد لقمع تمرد تلك الجماعات في دارفور.[٤]

أمَّا فيما يتعلق بأطراف الصراع في دارفور، ففي بداية الصراع أمكن التمييزُ بين عددٍ محدودٍ من الفاعلين على صعيد جماعات التمرُّد. جاء على رأس هذه الجماعات حركة تحرير السودان وجناحها العسكري جيش تحرير السودان. وقد

تأثرت الحركة أيديولوجيًّا بالجبهة الشعبية لتحرير السودان، وهو ما بدا جليًّا في برنامج الحركة الصادر في ٢٠٠٣، والذي يؤكِّد على مبادئ الديمقراطية والعلمانية والمساواة بين جميع المواطنين. وترى الحركة أن وحدة السودان لايمكن تحقيقها إلا من خلال تحقيق العدالة والمساواة، ومن خلال خلق نظام سياسي واقتصادي يعالج التهميش والتخلف، وقد نجحت الحركة في تحقيق نجاحات عسكرية مبكِّرة من خلال هجمات استهدفت منشآت عسكرية.

وتتمثل المشكلة الأساسية لحركة تحرير السودان في الصراعات الداخلية على القيادة، فعلى الرغم من أن الحركة عمدت إلى تقسيم المناصب القيادية لتحقق تمثيلًا للقبائل المختلفة[٥] غير أن هذا النمط التشاركي لم يفلح في الحفاظ على وحدة الحركة؛ إذ سرعان ما انشقَّ مني مناوي ليشكل ما بات يُعرف بحركة تحرير السودان- فصيل مناوي، في مقابل حركة تحرير السودان- فصيل عبد الواحد.

أمَّا ثاني جماعات التمرد، فتمثلت في حركة العدل والمساواة، وهي وإن كانت أضعف من الناحية العسكرية، فإنها أكثر تنظيمًا من الناحية السياسية. وللحركة صلات بالمؤتمر الشعبي والحركة الإسلامية، كما أن لها صلات بالجماعات المسلَّحة في شرق السودان. وللحركة مطالب ذات بُعدٍ قوميٍّ وطنيٍّ لا تركز فقط على إقليم دارفور، الأمر الذي جعلها تتمتع بتأييد خارج دارفور في كردفان وجنوب السودان.

وتجدُر الإشارة إلى أن خريطة الفاعلين لم تَعُد على نفس درجة البساطة مقارنة بالسنوات الأولى من عمر الصراع في دارفور، إذ شهدت جماعات التمرد الرئيسية سلسلة من الانشقاقات تكوَّنت على إثرها جماعات جديدة، مما كان له أثر سلبي على مسيرة تسوية الصراعات على النحو الذي سنوضحه لاحقًا.

إضافة إلى ما سبق، فقد اتسمت ديناميات الصراع في دارفور بطبيعة معقَّدة ومركَّبة في ضوء تعدُّد مستويات الصراع، فهناك مستوى للصراع بين جماعات التمرد في دارفور من ناحية،

والحكومة المركزية من ناحية أخرى، فضلًا عن الصراعات الداخلية بين الفصائل والجماعات المسلَّحة في الإقليم، والتي اكتسبت بعدًا إثنيًّا وقبليًّا ساعد على تعقيد المشهد.

ويُعَدُّ الصراع في دارفور بفواعله وأطرافه وقضاياه نموذجًا للصراعات الممتدَّة والمعقدة التي تتطلب اقترابًا خاصًّا في التسوية لا يخلو من تحديات على نحو ما أشار إليه لاوري ناثان lauri Nathan في دراسته حول التحديات التي تواجه جهود الوساطة في أفريقيا.[٦] فتعدُّد الأطراف يعني أن أية تسوية تهدف إلى حل الصراع لابد وأن تكون شاملة لكافة أطراف الصراع، دونما استبعاد لأي طرف أيًّا كان موقعه على خريطة الصراع، كما أن تجذُّر أسباب الصراع، تعني ضرورة أن تعالج أية تسوية مقترحة الأسباب الجذرية للصراع، بما لا يسمح بانفجاره مجددًا.

مسارات التسوية من أبوجا إلى الدوحة

تُعَدُّ وثيقة سلام دارفور، والتي وقعت في يوليو ٢٠١١، تحت رعاية الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة وقطر أحدث مسارات التسوية في صراع دارفور. وتجدر الإشارة إلى أن هذه لم تكن المحاولة الوحيدة، فعلي مدى الثماني سنوات، منذ اندلاع الأزمة في عام ٢٠٠٣، وحتى توقيع وثيقة الدوحة في ٢٠١١، انخرطت الأطراف المختلفة، دولًا ومنظمات، في عدة محاولات بهدف تسوية الأزمة.

ففي العام ٢٠٠٣، كانت أولى محاولات التدخل الدولية من قبل الرئيس التشادي أدريس ديبي الذي تدخَّل مدفوعًا بخشيته من تداعيات الأزمة في دارفور على بلاده؛ ولاسيما في ضوء ارتباطه بالحكومة السودانية التي كانت سببًا في وصوله إلى السلطة في تشاد، فضلًا عن امتدادات قبيلته الزغاوة- والتي ينتمي إليها قادة جيش تحرير السودان- في كل من السودان وتشاد. ومن ثم، فقد توسط لاتفاقية وقف إطلاق النار لمدة ٤٥ يومًا بين حكومة السودان وحركة تحرير السودان. غير أن وقف إطلاق النار انهارَ عندما أرجع ديبي فشلَ المحادثات بين المتمردين والحكومة لتعنُّت حركة تحرير السودان وحركة العدل والمساواة، مما قوَّض مصداقية ديبي كوسيط محايد، الأمر الذي دفع حركات التمرد إلى المطالبة بوجود مراقب دولي في أية محادثات مستقبلية.[٧]

وفي العام ٢٠٠٤، انخرط الاتحاد الأفريقي في جهود وساطة بين الحكومة السودانية من ناحية، وفصيلين من فصائل المتمردين وهما (جيش تحرير السودان وحركة العدل والمساواة)، وهي الجهود التي انتهت بتوقيع اتفاقية سلام أبوجا في ٥ مايو ٢٠٠٦ بين الحكومة السودانية وفصيل مني مناوي، وإحجام فصيل عبد الواحد وحركة العدل والمساواة عن التوقيع. غير أن جوانب القصور التي شابت عملية التفاوض، ومن ثَمَّ الاتفاق في صورته النهائية أدت إلى جولات أخرى من المفاوضات استضافتها ليبيا في الفترة من عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ثم قطر في ٢٠٠٩ في مسعى لتجنب إخفاقات وعيوب جولات المحادثات السابقة، التي أسفرت عن توقيع وثيقة الدوحة للسلام في دارفور في٢٠١١، والتي تشكل الإطار المرجعي للتسوية في دارفور الآن.

وبالنظر إلى هذه التجارب على تعدُّدِها، وبدون الدخول في تفاصيلها، يمكن الإشارة إلى مجموعة من الإشكاليات، التي يتعلق بعضها بعملية الوساطة وآلياتها، بينما يتعلق البعض الآخر بطبيعة المخرجات التي أسفرت عنها جهود التسوية، وهي في مجملها تشكل دروسًا مستفادَةً لتسوية الصراعات خاصة ذات الطبيعة المعقَّدة.

الإشكالية الأولى: طبيعة وحدود دور الوسيط، حيث يتمثل الهدف الأساسي من الوساطة في «تمكين أطراف الصراع من التوصُّل إلى اتفاقات مرضية تكون هذه الأطراف على استعداد لقبولها وتنفيذها». وسواء أكان الهدف منع الصراع أم إنهاءه، فإن الأهداف الخاصة بالوساطة في كل نزاع تتوقف على طبيعة هذا النزاع، وتوقعات الأطراف من الوسيط. وتجدر الإشارة إلى أن عدم نجاح الوسطاء في التوصل إلى اتفاق لا يعني بالضرورة «فشل» هذه الوساطة؛ إذ إن مجرد جلوس أطراف الصراع على مائدة المفاوضات وتبادل وجهات النظر بشأن المطالب والمواقف من الصراع يمكن أن يشكل أساسًا قويًا لتسوية مستقبلية.

بيد أن فريق الوسطاء الذي عمل على محاولة الوصول إلى تسوية للصراع في دارفور واجهته جملة من التحديات أثَّرت على الدور الذي لعبه. أما أبرز هذه التحديات، فيتعلق بنفوذ المانحين الذين تولوا تمويل أنشطة الوساطة، ومن ثَمَّ مارسوا ضغطًا هائلًا على الوسيط الأفريقي. فالاعتماد على التمويل الخارجي أعطى لحكومات الدول المانحة نفوذًا، وقلل من سيطرة الوسيط على مجريات عملية الوساطة ومخرجاتها. وكانت من أبرز تداعيات هذا التحدي أن ركزت جهود الوساطة على ضرورة دفع الأطراف إلى التوصل إلى اتفاق والتوقيع عليه، وليس مجرد تقريب وجهات نظر أطراف الصراع بما يمهِّد للوصول إلى اتفاق.

فقد اعتمدت فرق الوساطة الدولية التي انخرطت في محادثات أبوجا اقترابًا يسعى إلى التعجيل بعقد الاتفاقيات ودفع الأطراف إلى توقيعها في أطر زمنية بالغة القصر والمحدودية، لا تضع في اعتبارها الطبيعة المعقَّدة للصراع في دارفور. فنتيجة لفشل أطراف الصراع في التوصل إلى اتفاق بحلول ٣١ ديسمبر ٢٠٠٥ - وهو الموعد الذي حدده مجلس الأمن للتوصل إلى اتفاق سلام شامل- فإن جولة المفاوضات الأخيرة التي بدأت في أبوجا اعتمدت ما بات يُطلَق عليه «دبلوماسية المواعيد النهائية» Diplomacy of deadlines من خلال قيام الوسطاء الدوليين بتحديد أطر زمنية غير واقعية للتوصل إلى اتفاقات نهائية. ومع عدم التزام الأطراف بهذه الأطر الزمنية، قام فريق الوسطاء بتحديد ٣٠ أبريل موعدًا نهائيًا للوصول إلى اتفاق سلام شامل.

وبالفعل، قبل انتهاء المهلة الأخيرة بخمسة أيام، قام فريق الوسطاء بتقديم اتفاقية سلام دارفور إلى الأطراف، طالبًا منهم قبولها بصورتها القائمة كما هي أو تركها، معطيًا الأطراف فرصة أسبوع واحد لقراءة الوثيقة واستيعابها ومناقشتها مع الجماعات التي يمثِّلونها ثم التوقيع عليها[٨]. ومع الأخذ في الاعتبار اختلاف الأطراف حول كل مسألة من المسائل التي تناولها الاتفاق، ومشكلات انعدام الثقة، وعدم كفاية الوقت لعرض فحوى الاتفاق على دوائر المؤيدين والجماهير الذين يمثلونهم في دارفور، فضلًا عن عدم فهم الوثيقة التي سُلِّمت لهم باللغة الإنجليزية، طالب المتمردون بمهلة إضافية قدرها ٣ أسابيع لدراسة الاتفاقية

وإبداء ملاحظاتهم عليها، وهو ما قوبل بالرفض من قبل الوسطاء، وانتهى بامتناع فصائل المتمردين عن التوقيع باستثناء جماعة مني مناوي، وجماعة أخرى صغيرة انشقت عن فصيل عبد الواحد في اللحظات الأخيرة.[٩]

ويرتبط بذات المسألة أن تعجُّل الاتحاد الأفريقي في الوصول إلى اتفاقات نهائية وشاملة دفعته إلى أن يقوم هو ووسطاؤه بصياغة مسوَّدة اتفاقية السلام، ثم عرضها على أطراف النزاع باعتبارها وثيقة نهائية لا تقبل التعديل أو التغيير، وهو ما قوَّض مفهوم الوساطة وجوهر عملية التفاوض، وأضر بمصداقية ونفوذ الاتحاد الأفريقي ودوره كوسيط محايد.

لم تكن هذه هي المشكلة الوحيدة التي واجهت جهود الوساطة الدولية، فقد اتسمت هذه الجهود بالازدواجية نتيجة وجود مسارين للوساطة، أحدهما في إطار الاتحاد الأفريقي، والآخر في إطار الأمم المتحدة. وعلى الرغم من أن عام ٢٠٠٦ دمج جهود الوساطة الخاصة بالمنظمتين، فإن هذا الدمج تم من الناحية النظرية فقط، فمن الناحية العملية، ظلت هذه الجهود منفصلة، بل ومختلفة؛ فقد كان لكلٍّ من المنظمتين رئيس للوسطاء؛ السويدي جان إليسون Jan Eliasson رئيسًا لوسطاء الأمم المتحدة، والتنزاني سالم أحمد سالم ممثلًا للاتحاد الأفريقي. وليس هذا فقط، بل كان لكل منهما منظور مختلف لتسوية الصراع، وتصور مختلف لدور الوسيط.

استمرت هذه الازدواجية في إطار محادثات الدوحة، ففي حين تم تشكيل بعثة وساطة مشتركة في يونيو ٢٠٠٨ بقيادة البوركيني جبريل يبيني باسولي Djibril Yipènè Bassolé، فقد قام الاتحاد الأفريقي بعد ذلك بأسابيع بإنشاء فريق الاتحاد الأفريقي رفيع المستوى بخصوص دارفور برئاسة تابومبيكي الرئيس السابق لجنوب أفريقيا، الأمر الذي مثَّل عودةً للتنافس بدلًا من التكامل بين الجهود الدولية.[١٠]

الإشكالية الثانية: تأمين القبول الشعبي لاتفاقات التسوية، حيث ترتبط هذه الإشكالية بما تم ذكره من أن اتفاقيات التسوية كانت انعكاسًا لأطروحات الوسطاء الدوليين وليست مطالب أطراف الصراع. فنجاح أو فشل أية تسوية سياسية يعتمد على مدى التأييد الشعبي والجماهيري الذي تحظى به التسوية التي تم التوصل إليها، وهو ما افتقرت إليه الاتفاقيات التي أفرزتها جهود الوساطة الدولية والإقليمية في دارفور.

ففي أواخر يونيو ٢٠٠٦، حذَّر جان برونك الممثِّل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، من أن ثمة خطرًا حقيقيًّا ينذر بانهيار اتفاقية سلام دارفور التي وقعتها الحكومة السودانية وفصيل مناوي في أبوجا ٢٠٠٦، وأرجع السبب إلى غياب التأييد الشعبي للاتفاقية وسط الدارفوريين؛ ولاسيما في أوساط النازحين والمشردين الذين اعتبروا أن الاتفاق « قد فُرِض عليهم فرضًا»، وأنه بدلًا من أن يلبي مطالب كافة الأطراف من خلال تحقيقه لمكاسب نسبية لكل طرف في مقابل بعض التنازلات، فإنه – من وجهة نظر الدارفوريين- عزز من موقف الحكومة السودانية وفصيل مناوي وقبيلة الزغاوة التي ينتمي إليها.[١١]

وتجدر الإشارة إلى أن مفاوضات الدوحة حاولت تجنُّب هذه الإشكالية من خلال محاولة إدماج المجتمع المدني في المفاوضات. وبالفعل، فقد تمت دعوة المئات من ممثلي المجتمع المدني لثلاثة اجتماعات في الدوحة بهدف نقل وجهات نظر ورؤى المجتمع المدني. غير أن الواقع يشير إلى أن هذه الدعوة كانت شكلية، فلم يكن هناك استعداد حقيقي لدمج المجتمع المدني في المفاوضات، ولم تُتح له فرصة إجراء تعديلات جوهرية على مسودة الوثيقة التي صاغها الوسطاء الدوليون. فعلى الرغم من الادعاء بأن وثيقة الدوحة قد أيدها المجتمع المدني في دارفور، فثمة تقارير عدة أشارت إلى أن المجتمع المدني لم يمنح هذه الفرصة للانخراط في المفاوضات وتقديم وجهة نظرها.[١٢]

الإشكالية الثالثة: مدى نضوج الصراع للحل، حيث تتمثل نظرية وليام زارتمان حول مفهوم «نضج الصراع» حول فرضية رئيسية مؤدَّاها أن هناك لحظة (لحظات) معينة يكون فيها الصراع قابلًا للحل، وأن لحظات النضوج هذه تتأتى عندما يصل الأطراف إلى قناعة مؤداها عدم قدرة أي منها على تحقيق نصر مؤكَّد، أو التفوق على الأطراف الأخرى. ومن هنا، يكون التدخل من أجل تيسير المفاوضات بين الأطراف هو المخرج من الحالة الصراعية نحو إيجاد سلام شامل ودائم.

وإذا كان جوهر النظرية من الوضوح بمكان، فإن كيفية تحديد هذه «اللحظة» أو «اللحظات» ليست بذات القدر من الوضوح والسهولة؛ إذ يعتمد على التقييم الذاتي للأطراف لجملة من الاعتبارات الموضوعية، مثل توازن القوة، والمسارات المستقبلية للصراع. وفي حالة دارفور، بدا أن هذه اللحظة لم تحن بعد، وأن كافة أطراف الصراع على قناعة بأن حسم المعركة لايزال ممكنًا في ميدان المعارك العسكرية، ومن ثَمَّ، فإن انخراطها في التفاوض- ظاهريًّا- كان أمرًا تكتيكيًّا وليس استراتيجيًّا. وفي هذا الإطار، أشارت بعض الدراسات إلى أنه بدلًا من الانخراط في عملية مفاوضات على النطاق الواسع الذي شهدته مفاوضات أبوجا كان من الممكن الاختيار من جملة أخرى من البدائل، مثل اجتماعات غير رسمية بين الأطراف، وبناء قدرات الأطراف في مجال التفاوض (وهو مطلب قدمته حركات التمرد)، وتمكين الأطراف من خلال التعلم من الخبرات والتجارب الناجحة.

ويرتبط بمسألة اللحظة المناسبة للتدخل، قضية أخرى في غاية الأهمية، وهي القدرة على ممارسة ضغوط وتوقيع جزاءات أو منح مزايا أو حوافز لتعجيل التوصل إلى «هذه اللحظة المناسبة» – أو بعبارة أخرى لإنضاج الصراع.

وعلى الصعيد النظري، فإن تقديم الحوافز أو توقيع الجزاءات لابد وأن يتم في إطار منفصل عن جهود الوساطة؛ إذ إن قيام الوسيط بدور في هذه المسألة من شأنه الإضرار بمركز الوسيط كطرف محايد، وتحويله إلى طرف من أطراف الصراع. وفي سياق دارفور، فإن المجتمع الدولي كان أكثر استعدادًا لاستخدام «العصا»، وأقل قدرة على تقديم «الجزرة».

ففي أثناء محادثات أبوجا وُضِع المتمردون تحت ضغوط من أجل دفعهم إلى التوقيع على الاتفاقية، فعلى سبيل المثال تم تهديد مني مناوي بإضافة اسمه إلى قائمة مجلس الأمن المتضمنة الأفراد السودانيين الموقَّع عليهم عقوبات». أما الولايات المتحدة فقد بادرت بإصدار Darfur Peace and Accountability Act عام ٢٠٠٦ والذي يفرض عقوبات على الأشخاص المتورطين في جرائم الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية.[١٣]

ويُعَدُّ تحرُّك المجتمع الدولي باتجاه تدويل الصراع وإحالة المتورطين فيه إلى المحكمة الجنائية الدولية مدخلًا لمحاولة لحل الصراع من خلال الضغط على الحكومة السودانية. فبِناءً على قرار مجلس الأمن رقم ١٥٦٤ لسنة ٢٠٠٤، طلب المجلس من الأمين العام للأمم المتحدة إنشاء لجنة تحقيق دولية تضطلع بالتحقيق في التقارير المتعلقة بانتهاك القانون الإنساني الدولي وقانون حقوق الإنسان[١٤].

وقد ركَّزت اللجنة على أحداث الفترة من فبراير ٢٠٠٣ وحتى يناير ٢٠٠٥. وقدمت اللجنة نتائج تحقيقها إلى الأمين العام في ٢٢ يناير ٢٠٠٥، ورفعت توصيتها بضرورة إحالة مسألة دارفور إلى المحكمة الجنائية الدولية. بيد أن هذه الخطوة لم تؤتِ النتيجةَ المأمولة، بل على العكس، ثمة جدل أكاديمي بشأن ما إذا كانت هذه الخطوة من شأنها تعقيد الصراع والبعد به عن أفق الحل.

الإشكالية الرابعة: الاعتماد على تسويات جزئية وليست شاملة. فالمقصود بالتسويات الجزئية غير الشاملة بُعْدان؛ **أولهما:** عدم شمولها لكافة أطراف الصراع. **وثانيهما:** عدم شمولها لكافة قضايا الصراع. فالمتأمل لكافة الاتفاقات التي تم توقيعها بين الأطراف المتصارعة في دارفور يدرك أنها اتفاقيات جزئية، وهو ما يفسِّر فشل جهود التسوية في وضع حد للاقتتال الدائر في دارفور حتى الآن.

فاتفاقية أبوجا لم يوقعها غير الحكومة السودانية وحركة تحرير السودان- فصيل مناوي، الأمر الذي أشعل حدة الصراع في الإقليم عقب الاتفاق، إذ حققت الفصائل غير المنضمة إلى اتفاق أبوجا مكاسب على الأرض في صراعها المسلَّح، ليس فقط في مواجهة الحكومة، بل أيضًا في مواجهة قوات مني مناوي. أما وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، فلم توقِّعها سوى حركة التحرير والعدل الممثِّلة لكل من حركة العدل والمساواة والجماعات المنشقَّة عن جيش تحرير السودان برئاسة تيجاني سيسي محمد[١٥]. غير أن عدم شمولية اتفاقيات السلام لا يعني فقط تجاهلها لبعض أطراف الصراع، وإنما أيضًا سكوتها عن بعض القضايا المهمة، فعلى سبيل المثال أغفلت اتفاقية سلام دارفور الموقَّعة في أبوجا بُعْدًا مهمًّا يتعلق بالحوار الداخلي والمصالحة بين الجماعات المختلفة في دارفور.[١٦]

الإشكالية الخامسة: آليات تنفيذ اتفاقات التسوية، وهي نتاج لاستراتيجيات الوساطة التي اهتمت بالتوصل إلى اتفاقيات يوقِّع عليها الأطراف من دون ضمانات تؤمِّن التزام الأطراف الموقِّعة ببنود الاتفاقيات. ففي ضوء غياب آليات واضحة ومتفق عليها تضمن تنفيذ ما ورد في اتفاقيات السلام، فإن هذه لا تعدو كونها حبرًا على ورق. ففي أعقاب توقيع اتفاق أبوجا، عين مناوي مستشارًا لرئيس الجمهورية، إلا أنه لم يكن طرفًا فاعلًا في اتخاذ القرار في الحكومة المركزية، ومن ثَمَّ لم يستطع تحقيق ما وعد به في اتفاق سلام دارفور.[١٧]

أما فيما يتعلق بوثيقة الدوحة، فقد سعت إلى توفير آلية تضمن الالتزام بها من خلال النص في المادة رقم ٤٨٧ من الوثيقة على وجوب منحها وضعًا دستوريًّا من خلال النص عليها في الدستور. وعلى عكس اتفاق السلام الشامل الموقَّع بين الحكومة السودانية والحركة الشعبية لتحرير السودان، والتي أدمجت في الدستور الوطني الانتقالي لعام ٢٠٠٥[١٨]، فإن وثيقة دارفور لم تمنح هذه الوضعية، ويرى بعض المحللين أنه من دون أن تصبح الوثيقة جزءًا من الدستور لن تكون للوثيقة أية سلطة قانونية.[١٩]

على الجانب الآخر، فقد تم تنفيذ بعض بنود وثيقة الدوحة، فعلى سبيل المثال يُعد إنشاء السلطة الإقليمية لدارفور واحدة من إنجازات اتفاق الدوحة، كونها وضعت حيز التنفيذ، ولو

جزئيًّا، مسألة تقاسم السلطة في الإقليم، وعلى الرغم من أن رئيس السلطة الإقليمية لدارفور يأتي في الترتيب تاليًا لنواب رئيس الجمهورية، فإن هذا الترتيب يظل نظريًّا وبروتوكوليًّا فقط. وعلى عكس نواب الرئيس الذين هم بحكم منصبهم أعضاء في مجلس الوزراء ومجلس الأمن القومي فإن رئيس السلطة الإقليمية لا يتمتع بهذه الوضعية. وتواجه السلطة الإقليمية مشكلة أخرى تتمثل في عدم الاعتراف بها من قبل حكام ولايات دارفور المختلفة. إضافة إلى ذلك، فإن تنفيذ البنود ذات العلاقة بتقاسُم السلطة اتبعت منهجًا يركز على توزيع المناصب على الأفراد وليس اتخاذ خطوات تستهدف إحداث تغيير جذري ونوعي على المدى الطويل، الأمر الذي قوَّضَ من مصداقية الوثيقة، وحد من شعبيتها، بل وشعبية الأطراف الموقِّعة عليها، فوفقًا لرئيس LJM فإن أهالي دارفور «لا يرون أي منافع من السلام» نتيجة لعدم الالتزام بتنفيذ بنود اقتسام السلطة، فضلًا عن أن ما تم الالتزام به لا يعدو كونه مسائلَ رمزية في مقابل ما لم يتم الالتزام به من بنود وثيقة الدوحة، مثل الفصول والبنود الرئيسية للاتفاقية المتعلقة بتقاسم الثروة، وقضايا التعويضات وعودة المشرَّدين داخليًّا، والعدالة والمصالحة، والترتيبات الأمنية، والحوار المجتمعي داخل دارفور.[٢٠]

خاتمـــة

ويتضح مما سبق أن تحقيق السلام في دارفور يتطلب تجاوز إخفاقات مسارات التسوية المختلفة، فعلى صعيد جهود الوساطة، ينبغي على فريق الوساطة أن يعيد تعريف دوره كوسيط في الصراع، مهمته تقريب وجهات نظر الأطراف ومساعدتهم على التوصل إلى اتفاق، وليس صياغة الاتفاقات ودعوة الأطراف إلى التوقيع عليها. كذلك يجب على كافة الأطراف أن تدرك أن أية اتفاقات جزئية تقتصر على جماعات بعينها دون الأخرى لن يكتب لها النجاح.

بعبارة أخرى، فإن تحقيق السلام والاستقرار يتطلب عملية شاملة تضم كافة جماعات المتمردين. ومن ناحية أخرى يجب أيضًا الربط بين مسار تسوية الصراع في دارفور ومسار التحول الديمقراطي في السودان ككل. فالسلام في دارفور لابد أن يكون في إطار حوار وطني شامل. وأخيرًا، فإن تحقيق السلام الدائم في دارفور لن يتم بمجرد توقيع الاتفاقيات، بل يتطلب العمل على وضع بنود الاتفاقيات موضع التنفيذ، وتطبيق ما ورد في هذه الاتفاقيات على الأرض، وهي مسألة يتوقف تحقيقها أيضًا على شمولية عمليات السلام وما يسفر عنها من اتفاقيات.

الهوامش:

1. Ademola Abass, "The United Nations, the African Union and the Darfur Crisis: Of Apology and Utopia", In Netherlands International law Review, 2007.p 417- 418

٢. حول أسباب وجذور الصراع في دارفور انظر: Julie Flint and Alex de Waal, Darfur: A short History of a Lo g War (London: Zed, 2006)

٣. عُرفت سابقًا بجبهة تحرير دارفور

4. Ademola Abass, Op.Cit, p. 418

٥. فأعطت عبد الواحد محمد النور (من قبيلة الفور) منصب رئيس الحركة، فيما أعطت القيادة العسكرية لعبد الله أبكر ثم مني مناوي (من الزغاوة) أما منصب الرئيس فكان من نصيب منصور أرباب ثم خميس عبد الله (كلاهما من قبيلة المساليت).

6. Lauri Nathan, "The Challenges facing mediation in Africa" In Africa Mediators' Retreat 2009- The Oslo Forum Network of Mediators.

7. Arinze Ngwube (2013) "Nigeria's Peace Keeping Role in Darfur" In Journal of Studies in Social Sciences. (Vol.4, Number1, 2013),P. 82

8. Laurie Nathan, "No Ownership, No Peace: The Darfur Peace Agreement", Working Paper no.5 (London: Crisis states research centre, September 2006).p.5

9. Idem

١٠. تجدر الإشارة إلى أنه تم توسيع نطاق ولاية هذا الفريق في ٢٠٠٩ ليصبح فريق الاتحاد الأفريقي رفيع المستوي بشأن السودان، ولتشمل اختصاصاته قضايا أكثر اتساعًا مرتبطة بالصراع بين الشمال والجنوب، فضلًا عن قضايا مرتبطة بالتحول الديمقراطي في السودان.

11. Laurie Nathan, op.cit. p.2

12. Crisis Group, Sudan's Spreading Conflict(III): The Limits of Darfur's Peace Process. Africa Report No 211 (Brussels: ICC, 27 January 2014) p. 4

13. Ademola Abass, op.cit. p. 420

١٤.وقد أوكل إلى اللجنة أيضًا تحديد ما إذا كانت قد ارتكبت جرائم إبادة، فضلًا عن تحديد مرتكبي هذه الانتهاكات، وأخيرًا وسائل محاسبة المتهمين.

15. Crisis Group, Sudan's Spreading Conflict(III): The Limits of Darfur's Peace Process. Africa Report No 211 (Brussels: ICC, 27 January 2014) p. 4

16. Ibid, p. 3

17. Idem, p. 3

١٨. تجدر الإشارة إلى أن الحركة الشعبية لتحرير السودان قد أصرت على تضمين الدستور الوطني السوداني أحكام اتفاقية السلام الشامل، وهو ما حدث بالفعل في الدستور الوطني الانتقالي لعام ٢٠٠٥ والذي نص في مادته رقم ٢٢٥ : «تعتبر اتفاقية السلام الشامل قد ضمنت كلها في هذا الدستور، ومع ذلك فإن أية أحكام وردت في اتفاقية السلام الشامل لم تضمن في هذا الدستور تعتبر جزءًا منه».

انظر: الدستور الوطني الانتقالي. مادة ٢٢٥.

http://nec.org.sd/wp-content/uploads/2013/08/Interim-Constitution-of-the-Sudan-2005.pdf

وفي أعقاب استقلال جنوب السودان، حذفت كافة المواد المتعلقة بجنوب السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان.

19. Darfur Joint Assessment Mission (2012). Rule of Law. P. 16

20. Crisis Group, Sudan's Spreading Conflict(III): The Limits of Darfur's Peace Process. Africa Report No 211 (Brussels: ICC, 27 January 2014) p. 6

المركز الإقليمي للدراسات الإستراتيجية بالقاهرة - مجموعة أكسفورد للأبحاث