توجيهات بشأن
الوساطة في
عمليات وقف إطلاق النار

DPPA
Preventing Conflict. Sustaining Peace

تضطلع إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام بدور مركزي في الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لمنع نشوب النزاعات وصنع السلام والحفاظ عليه. وتقوم الإدارة بمراقبة وتقييم التطورات السياسية في جميع أنحاء العالم من أجل الكشف عن الأزمات المحتملة ومنعها ومن أجل المساعدة على نزع فتيل النزاع وتعزيز الحلول الدائمة. وتقدم الإدارة التحليل متعدد الأبعاد وعمليّ المنحى والمساعدة الانتخابية ودعم الوساطة للأمين العام للأمم المتحدة والمبعوثين الخاصين ورؤساء بعثات الأمم المتحدة ذات الصلة والمكاتب الإقليمية والمنسقين المقيمين وفرق الأمم المتحدة القطرية في الحالات السياسية المعقدة لمعالجة الأزمات الناشئة ودعم القدرات الوقائية الوطنية.

وتعد وحدة دعم الوساطة في شعبة السياسات العامة والوساطة التابعة لإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام الجهة التي تقدم خدمات دعم الوساطة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وتشمل أنشطتها تقديم الدعم التشغيلي لعمليات الوساطة والتيسير والحوار وتعزيز قدرة الشركاء على الوساطة ووضع التوجيهات وأفضل الممارسات المتعلقة بالوساطة.

© إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام
أيلول/سبتمبر ٢٠٢٢. جميع الحقوق محفوظة

صاغت هذه التوجيهات وحدة دعم الوساطة التابعة لشعبة السياسات والوساطة، إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام. وتعرب الوحدة عن امتنانها لجميع الذين ساهموا بالمشورة والتعليقات القيمة طوال عملية المشاورات والمراجعة المتعلقة بهذا المنشور.

الاقتباس المقترح: إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام، توجيهات بشأن الوساطة في عمليات وقف إطلاق النار، أيلول/سبتمبر ٢٠٢٢، https://peacemaker.un.org/thematic-areas/cease-fires-security-arrangements

صورة الغلاف: جنود من القوات المسلحة التابعة لجبهة التحرير الوطنية الشعبية الخميرية يصلون من أجل السلام بعد تسليم أسلحتهم بموجب المرحلة الثانية من اتفاق وقف إطلاق النار. تموز/يوليو ١٩٩٢. المصدر - صور الأمم المتحدة/بيرنكا سوداكاران.

DPPA
Preventing Conflict. Sustaining Peace

الغرض من هذه التوجيهات

عمليات وقف إطلاق النار قديمة قدم النزاعات المسلحة. وقد قامت الأمم المتحدة وشركاؤها - الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية وقادة المجتمعات المحلية والكيانات غير الحكومية والمحلية - بالعمل على اتفاقات وقف إطلاق النار وتنفيذها. ونظراً لطبيعتها الفريدة والمحددة السياق، فإن عمليات وقف إطلاق النار لا تنصاع للقالب الجامد وتتبع بدلاً من ذلك مجموعة مرنة من الضوابط الفنية والمواضيعية والسياسية.

وليس القصد أن تكون هذه التوجيهات إلزامية، ولا أن تحل محل الحاجة إلى خبرات وقف إطلاق النار في فرق الوساطة. ويُشجّع الوسطاء على التماس هذه الخبرات الإضافية عند دعم التفاوض في عمليات وقف إطلاق النار وتنفيذها.

ومع التسليم بأن عمليات وقف إطلاق النار هي عمليات سياسية بطبيعتها، فإن هذه التوجيهات تولي اهتماماً خاصاً للاعتبارات الفنية التي تؤثر على عمليات الوساطة في وقف إطلاق النار، على المستويين المفاهيمي والعملي على حد سواء. وتحديداً، فإنها تستعرض التحديات التي يفرضها تزايد تباين النزاعات وتعقيدها، بما في ذلك أبعادها الإقليمية والدولية.

وبالنظر لاتساع نطاق حالات النزاع في جميع أنحاء العالم، فإن التوجيهات تقدم إطاراً من اللبنات التي يمكن تكييفها مع أي سياق معين. كما إنها تتجنب إصدار الأحكام بشأن نجاح أو فشل أي عملية سلام معينة عند الإشارة إلى أمثلة من مختلف أرجاء العالم.

وتهدف التوجيهات إلى دعم القيادات العليا في الأمم المتحدة وموظفيها والوسطاء والميسرين داخل الأمم المتحدة وخارجها، إلى جانب فرقهم وأطراف النزاع وممثلي الدول والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية والمجموعات النسائية وأصحاب المصلحة الآخرين في عمليات السلام.

تقديم

لا تقتصر عمليات وقف إطلاق النار على إيقاف القتال بين المتحاربين. فاتفاقات وقف إطلاق النار الفعالة تحمي المدنيين وتمكن وصول المساعدات الإنسانية إلى السكان المعرضين للخطر. أما على الصعيد السياسي، تشكل عمليات وقف إطلاق النار فرصة كبيرة لوضع الأسس لمحادثات سلام جامعة وشاملة. وعند الاستجابة للأعمال العدائية - سواء كانت حرباً كلاسيكية بين طرفين أو نزاعاً متشعباً يشمل العديد من الأطراف المسلحة - يمكن للوسطاء وأطراف النزاع والمجتمع المدني وغيرهم من أصحاب المصلحة الاستفادة من المعرفة التقنية الملموسة في أثناء قيامهم بالإعداد لاتفاقات وقف إطلاق النار وتنفيذها ورصد تطبيقها.

وتستند هذه التوجيهات إلى ثروة من الخبرات الموجودة لدى خبراء وقف إطلاق النار والعاملين في مجال الوساطة لدى الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية. وهي تهدف إلى تزويد الوسطاء وأطراف النزاع وأصحاب المصلحة الآخرين بمستوى أساسي من المعرفة بشأن الوساطة في عمليات وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية وآليات المراقبة والتحقق.

وفي حين أن كل عملية من عمليات الوساطة لوقف إطلاق النار هي عملية فريدة من نوعها، فإن الأدوات والنُهج المعروضة هنا يمكن أن تساعد على تعزيز الاتفاقات الرامية إلى وقف الأعمال العدائية ودعم عمليات السلام الأكثر استدامة في أي سياق. وإنني أدعو الوسطاء وأطراف النزاع وغيرهم من أصحاب المصلحة في عمليات السلام إلى استخدام هذه التوجيهات كمرجع عند البحث عن طريق للخروج من النزاع».

روز ماري أ. ديكارلو
وكيلة الأمين العام للشؤون
السياسية وبناء السلام

" تشكل عمليات وقف إطلاق النار فرصة كبيرة لوضع الأسس لمحادثات سلام جامعة وشاملة ".

المحتويات

٨ ..... قائمة المربعات والأشكال والجداول

١٠ ..... الفصل الأول:
مصطلحات عمليات وقف إطلاق النار وتصنيفاتها

١٠ ١-١ المصطلحات

١١ ١-٢ تصنيف عمليات وقف إطلاق النار

١١ ١-٢-١ عمليات وقف إطلاق النار في سياق عمليات السلام الأوسع نطاقاً

١٢ ١-٢-٢ تحديد عمليات وقف إطلاق النار بحسب نطاق التركيز

١٣ ١-٢-٣ تحديد عمليات وقف إطلاق النار بحسب عدد الجهات الفاعلة المشاركة

١٤ ١-٢-٤ الأنواع الأخرى لعمليات وقف إطلاق النار

١٦ ..... الفصل الثاني:
التحضير لمفاوضات وقف إطلاق النار

١٦ ٢-١ المبادئ التوجيهية

١٦ ٢-٢ اعتبارات التخطيط

١٦ ٢-٢-١ وضع أهداف واقعية لوقف إطلاق النار

١٧ ٢-٢-٢ متى وكيف ينبغي السعي لعملية وقف إطلاق نار مستدام

١٩ ٢-٢-٣ فهم أصحاب المصلحة الهامين

٢١ ٢-٢-٤ تصميم عملية الوساطة لوقف إطلاق النار

٢٣ ٢-٢-٥ تعزيز الشمول في عملية الوساطة لوقف إطلاق النار

٢٥ ٢-٢-٦ معالجة القضايا المتعلقة بسلامة المدنيين وحمايتهم

٢٥ ٢-٢-٧ التعاون والتنسيق مع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني

٢٦ ٢-٢-٨ تأمين الموارد المالية والبشرية اللازمة

٣٠ ..... الفصل الثالث:
التوسط في عمليات وقف إطلاق النار الشاملة للجميع

٣٠ ٣-١ لماذا يعتبر الشمول في عمليات وقف إطلاق النار أمراً مهماً؟

٣٠ ٣-٢ أهداف الوساطة الشاملة للجميع وإطار السياسات الخاص بها

٣١ ٣-٣ الشمول في الوساطة لوقف إطلاق النار

٣٢ ٣-٤ دور الوسطاء

٣٣ ٣-٥ التدابير اللازمة لدعم مشاركة المرأة والمجتمع المدني

٣٣ ٣-٦ تيسير مشاركة المرأة والمجتمع المدني

٣٦ ..... الفصل الرابع:
التوسط في محتويات اتفاق وقف إطلاق النار

٣٦ ٤-١ محتويات اتفاق وقف إطلاق النار
٣٧ ٤-٢ الأهداف والمبادئ والتعاريف
٣٨ ٤-٣ تحديد النطاق الجغرافي لوقف إطلاق النار
٣٨ ٤-٤ تنظيم القوات والأسلحة القتالية وإدارتها والسيطرة عليها
٣٨ ٤-٤-١ الفصل بين القوات
٤١ ٤-٤-٢ تنظيم الأسلحة والسيطرة عليها وإدارتها
٤٢ ٤-٤-٣ إدارة المجال الجوي والمجال البحري
٤٢ ٤-٥ مدونات قواعد السلوك لتعزيز الامتثال
٤٣ ٤-٦ سلامة المدنيين وحمايتهم
٤٤ ٤-٧ الترتيبات الأمنية المرحلية والانتقالية
٤٥ ٤-٨ الترتيبات الأمنية النهائية
٤٨ ٤-٩ الألغام ومخلفات الحرب المتفجرة والأجهزة المتفجرة المرتجلة
٤٨ ٤-١٠ التموين اللوجستي لأطراف النزاع
٤٨ ٤-١١ إبلاغ أصحاب المصلحة باتفاق وقف إطلاق النار

٥٢ ..... الفصل الخامس:
التوسط في آلية مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه

٥٢ ٥-١ العناصر والمصطلحات الرئيسية لعملية المراقبة والتحقق
٥٣ ٥-٢ تصميم آلية أساسية للمراقبة والتحقق
٥٥ ٥-٣ أدوار مختلف الجهات الفاعلة في آليات المراقبة والتحقق
٥٥ ٥-٣-١ الأطراف الثالثة
٥٥ ٥-٣-٢ المجتمع المدني والمجتمعات المحلية
٥٦ ٥-٤ تعزيز حماية المدنيين وسلامتهم من خلال آليات المراقبة والتحقق
٥٨ ٥-٥ حل المشاكل وتسوية المنازعات واتخاذ القرارات في آليات المراقبة والتحقق
٥٩ ٥-٦ التكنولوجيا وآليات المراقبة والتحقق

٦٢ ..... الفصل السادس:
التحضير لعملية التنفيذ

٦٢ **٦-١ الروابط بين الوساطة ومراحل التنفيذ**
٦٢ **٦-٢ إعطاء الأولوية لنص واضح يسهل الوصول إليه**
٦٣ **٦-٣ توضيح الجداول الزمنية لعملية التنفيذ**
٦٤ **٦-٤ فهم الحالة القانونية لاتفاقات وقف إطلاق النار**
٦٥ **٦-٥ تقدير الموارد اللازمة للتنفيذ**

٦٧ ..... الخاتمة

قائمة المربعات والأشكال والجداول

١٢ ..... المربع ١: دعوة الأمين العام للأمم المتحدة لوقف إطلاق النار على الصعيد العالمي، عام ٢٠٢٠
١٩ ..... المربع ٢: تدابير بناء الثقة في سياق عمليات وقف إطلاق النار
٢٣ ..... المربع ٣: الأطراف الثالثة ومجال الوساطة
٢٦ ..... المربع ٤: إعداد الأطراف لمفاوضات وقف إطلاق النار
٣٧ ..... المربع ٥: العناصر الأساسية لاتفاق وقف إطلاق النار
٣٩ ..... المربع ٦: طرق سحب القوات وإعادة نشرها

٤٧ ..... الشكل ١: نموذج عام للترتيبات الأمنية النهائية في إطار وقف نهائي لإطلاق النار
٥٤ ..... الشكل ٢: نموذج عام لآلية المراقبة والتحقق

٥٧ ..... الجدول ١: تكوين آليات مختارة للمراقبة والتحقق

الفصل الأول

مصطلحات عمليات وقف إطلاق النار وتصنيفاتها

يستعرض هذا الفصل كيفية تعريف عمليات وقف إطلاق النار وتصنيفها في سياقات مختلفة. وبذلك، فإنه يستخلص الآثار المحتملة لعملية التخطيط للتفاوض على وقف إطلاق النار.

١-١ المصطلحات

عادة ما تنطوي النزاعات المسلحة، سواء كانت داخل الدول أو فيما بينها، على طرفين أو أكثر من أطراف النزاع، وقد تتألف من مكونات مسلحة (أو عسكرية) وسياسية. وتستخدم هذه التوجيهات مصطلح ''طرف النزاع'' للإشارة حصرياً إلى الأطراف المسلحة التي تضطلع بأدوار رسمية في وفود التفاوض في سياق عملية وقف إطلاق النار.

وكثيراً ما يتم استخدام مصطلحي ''وقف إطلاق النار'' و ''وقف الأعمال العدائية'' بصورة متبادلة. ويُنظر عموماً إلى الاتفاقات المتعلقة بهذه الأخيرة على أنها أقل تنظيماً من اتفاقات وقف إطلاق النار التي تتضمن أحكاماً أكثر تفصيلاً بشأن الأهداف والجداول الزمنية والترتيبات الأمنية وآليات المراقبة والتحقق. ومن الناحية العملية، يتفاوت مستوى التفاصيل الواردة في الاتفاقات المنفردة لوقف اطلاق النار أو وقف الأعمال العدائية تفاوتاً كبيراً، بغض النظر عن العنوان الرسمي.

وبالمثل تشير ''الهدنة'' و ''الهدنة الملزمة'' إلى الحالات التي تقوم فيها أطراف النزاع بالدخول في وقف لإطلاق النار بشكل غير رسمي أو رسمي أو الاتفاق على وقف العمليات العسكرية. وقد تم استخدام العديد من المصطلحات الأخرى للدلالة على عمليات وقف إطلاق النار أو وقف الأعمال العدائية، من ضمنها ''التطبيع'' و ''إحلال الاستقرار'' و ''التوقف التام'' و ''التوقف عن القتال'' و ''وقف الهجوم العسكري''. ويسترشد اختيار المصطلحات بالأفضليات، فضلاً عن الحساسيات السياسية والثقافية والسياقية المرتبطة بالنزاع. ولغرض التسهيل وتحقيق الاتساق، تستخدم هذه التوجيهات مصطلح ''وقف إطلاق النار'' لتعبر عن نطاق هذه الاتفاقات.

لا يوجد تعريف واحد مقبول عالمياً لوقف إطلاق النار. إذ تتفق الأطراف في أثناء المفاوضات على ما سيتضمنه وقف إطلاق النار بحسب سياقها. ومع ذلك، يمكن بشكل عام توقع أن يكون اتفاق وقف إطلاق النار كما يلي:

- اتفاقاً رسمياً مكتوباً بين طرفين أو أكثر من أطراف النزاع.
- يوضح غرضه وصلاته العامة بعملية سياسية.
- يحدد تاريخ ووقت دخوله حيز التنفيذ (وربما ينص على مدة سريانه أو متى ستتم مراجعته).
- يحدد المناطق الجغرافية التي ينطبق عليها.
- يحدد الأنشطة العسكرية وغير العسكرية المحظورة والمسموح بها.
- يحدد طرق لمراقبة امتثال الأطراف للاتفاق والتحقق من ذلك، أو ينص على إجراءات للتنسيق المبدئي، وتسوية المنازعات، وخفض التصعيد فيما بين الأطراف في الحالات التي يتعذر فيها إجراء عملية المراقبة والتحقق بصورة تفصيلية.

في عام ٢٠٠٦، اتفقت حكومة بروندي وحزب تحرير شعب الهوتو -قوات التحرير الوطنية على تعريف وقف إطلاق النار بأنه وقف جميع أعمال العنف ضد السكان المدنيين؛ والأعمال الانتقامية؛ والإعدامات بإجراءات موجزة؛ والتعذيب؛ وإساءة المعاملة؛ واعتقال المدنيين واضطهادهم على أساس الأصل العرقي و/ أو المعتقدات الدينية و/أو الانتماء السياسي؛ وتسليح المدنيين؛ وتجنيد الأطفال واستخدامهم؛ والعنف الجنسي؛ ورعاية أو ترويج أيديولوجيات الإرهاب أو الإبادة الجماعية ,

في ليبيريا، في عام ١٩٩٣، اتفقت حكومة الوحدة الوطنية المؤقتة مع الجبهة الوطنية القومية الليبيرية وحركة التحرير المتحدة من أجل الديمقراطية في ليبيريا على وقف لإطلاق النار، مع فرض حظر على أعمال من قبيل استيراد الأسلحة والذخائر؛ وتغيير المواقع العسكرية أو مهاجمتها؛ واستخدام الدعاية للتحريض على الأعمال العدائية؛ واستخدام الألغام والأدوات الحارقة.[٢]

١- اتفاق شامل لوقف إطلاق النار بين حكومة جمهورية بوروندي وحزب تحرير شعب الهوتو - قوات التحرير الوطنية 2006، https://peacemaker.un.org/node/127
٢- اتفاق كوتونو بين حكومة الوحدة الوطنية المؤقتة والجبهة الوطنية القومية الليبيرية وحركة التحرير المتحدة من أجل الديمقراطية في ليبيريا، 1993، https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/LR_930725_CotonouAgreement.pdf

التسريح في جمهورية الكونغو الديمقراطية
خوذة للقوات المسلحة التابعة لجمهورية الكونغو الديمقراطية في معسكر عبور خاص بالتسريح، عام 2014.
المصدر: صور الأمم المتحدة/سيلفان ليشتي

٢-١ تصنيف عمليات وقف إطلاق النار

يقدم هذا القسم لمحة عامة بشأن الأنواع المختلفة لعمليات وقف إطلاق النار، وذلك بالاستناد إلى أبعاد من قبيل علاقتها مع عملية السلام الأوسع نطاقاً ونطاق تركيزها وعدد الأطراف المشاركة. ومن الناحية العملية، قد يندرج وقف إطلاق النار في أكثر من فئة من هذه الفئات.

٢-١-١ عمليات وقف إطلاق النار في سياق عمليات السلام الأوسع نطاقاً

عادة ما تكون عمليات وقف إطلاق النار التي يتم التوصل إليها في سياق الحروب الأهلية داخل الدول جزءاً من سياق سياسي أوسع نطاقاً أكثر من كونها عمليات قائمة بذاتها. ونتيجة لذلك، غالباً ما يتم تصنيفها على أساس علاقتها بالعملية السياسية الأوسع نطاقاً: فإما أن تكون أولية أو نهائية (وتسمى أيضاً دائمة).

عمليات وقف إطلاق النار الأولي

قد يبدأ وقف إطلاق النار الأولي قبل بدء عملية السلام الرسمية الأوسع نطاقاً، أو بالتوازي معها أو بعدها، على الرغم من أنه لا يشكل بالضرورة شرطاً مسبقاً لعملية السلام. وعادة ما يسعى وقف إطلاق النار الأولي إلى خفض مستوى العنف، والتخفيف من حدة الأزمة الإنسانية، وتعزيز بيئة مواتية بشكل أكبر للمفاوضات، وتمهيد الطريق لوقف نهائي لإطلاق النار.

وفي النزاعات التي طال أمدها، قد يضطر الوسطاء إلى التعامل مع سلسلة من عمليات وقف إطلاق النار الأولي الفاشلة أو الهشة. وفي بعض الحالات، قد تسعى أطراف النزاع أو المفسدون إلى استغلال وقف إطلاق النار الأولي لتعزيز مواقعهم على الأرض. ويمكن للاتفاقات، إذا تم تصميمها بشكل صحيح، أن تحد من هذا الخطر.

في عام ٢٠٠٠، وقعت حكومتا إثيوبيا وإريتريا اتفاقاً لوقف الأعمال العدائية.[٣] وكان الهدف منه تجميد النزاع وإفساح المجال للتفاوض على وقف نهائي لإطلاق النار، الذي تم التوقيع عليه في كانون الأول / ديسمبر من نفس العام كجزء من اتفاق الجزائر.

عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار

عادة ما يكون الوقف النهائي (أو الدائم) لإطلاق النار نتاج عملية سياسية ناجحة، توصلت فيها الأطراف إلى اتفاق بشأن جميع جوانب مفاوضات السلام. وليس بالضرورة أن يسبقه وقف إطلاق نار أولي.

ويعالج الوقف النهائي لإطلاق النار جملة من القضايا منها الترتيبات الأمنية الأوسع نطاقاً. وفي معظم الحالات، تنتهي المرحلة النشطة من الوقف النهائي لإطلاق النار بنزع سلاح أو تسريح القوات التي يتم تحديدها، إلا أن الترتيبات الأمنية التي تتبع ذلك قد تظل قائمة لسنوات عديدة بعد التوقيع على الاتفاق. وترتبط عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار ارتباطاً وثيقاً بالأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية لاتفاق السلام الأوسع نطاقاً.

اتفقت حكومة السودان والجيش الشعبي / الحركة الشعبية لتحرير السودان على وقف دائم لإطلاق النار كجزء من اتفاق السلام الشامل في عام ٢٠٠٥.[٤] وتضمن أحد فصوله الوقف الدائم لإطلاق النار والترتيبات الأمنية؛ وتم النص على طرق التنفيذ في المرفق المفصل الملحق به.

٣- اتفاق وقف الأعمال العدائية المبرم بين حكومة جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية وحكومة دولة إريتريا، 2000، https://peacemaker.un.org/eritreaethiopia-cessationhostilities2000
٤- الوقف الدائم لإطلاق النار بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية/الجيش الشعبي لتحرير السودان، 2004، https://peacemaker.un.org/sudan-cease-fire-splma2004

٢-٢-١ عمليات وقف إطلاق النار بحسب نطاق التركيز

يمكن أن تتميز بعض عمليات وقف إطلاق النار بحسب نطاق تركيزها. وقد يتم تصميمها لتحقيق أهداف إنسانية؛ أو للتركيز على منطقة جغرافية محددة؛ أو لحظر هجمات محددة على أهداف معينة أو استخدام أسلحة أو تكتيكات محددة؛ أو لضمان وقف مؤقت للأعمال العدائية.

وقف القتال لأغراض إنسانية

يُعرّف مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية وقف القتال لأغراض إنسانية بأنه "وقف مؤقت للأعمال العدائية لأغراض إنسانية بحتة". ويشير المكتب أيضاً إلى أنه: "إذ يتطلب موافقة جميع الأطراف المعنية، فإنه [وقف القتال لأغراض إنسانية] عادة ما يكون لفترة زمنية محددة ورقعة جغرافية معينة حيث يجب تنفيذ الأنشطة الإنسانية".[٥] ويدعم القانون الإنساني الدولي والمبادئ ذات الصلة جميع هذه الترتيبات ويوجهون الطريقة اللازم اتباعها لإجراء المفاوضات بشأن هذه الترتيبات مع أصحاب المصلحة.

ومن الأفضل أن تقود الجهات الفاعلة الإنسانية المفاوضات الرامية إلى وضع الترتيبات الإنسانية وتنفيذها، ويرجع ذلك لأسباب منها ضمان التركيز على الأهداف الإنسانية بدلاً من الغايات السياسية. وإذا تم السعي إلى وقف القتال لأغراض إنسانية في الوقت الذي تجري فيه مفاوضات من أجل وقف أوسع نطاقاً لإطلاق النار، فإن التنسيق الوثيق للجهود في كلا المسارين يمكن أن يساعد على تجنب الغموض المحيط بالأهداف والطرق وآليات التنفيذ.

في عام ٢٠٠٤، وقعت حكومة السودان، والحركة الشعبية / الجيش الشعبي لتحرير السودان وحركة العدالة والمساواة على اتفاق لوقف إطلاق نار لأغراض إنسانية بشأن النزاع في دارفور، وهو اتفاق مدته ٤٥ يوماً قابلة للتجديد لضمان وصول المساعدات الإنسانية.[٦] ووقعت الأطراف عليه في سياق عملية السلام الأوسع نطاقاً .

عمليات وقف إطلاق النار المحدد جغرافيا

تقتصر عمليات وقف إطلاق النار المحدد ة جغرافياً (أو المحلية) على حيز جغرافي، مثل بلدة أو مدينة أو إقليم أو ولاية أو مقاطعة. وفي حين أنها قد تكون مصممة لإدارة نقطة ساخنة، أو تخفيف حدة النزاع في موقع محدد، أو حماية مجموعة سكانية معينة، فإنها يمكن في الوقت نفسه أن تثبت حسن النية وقدرة الطرف على ممارسة القيادة والسيطرة على قواته بشكل فعال. ويمكن أن تساعد عمليات وقف إطلاق النار المحددة جغرافياً في تحديد جدوى وقف إطلاق النار على نطاق أوسع.

ومن ضمن التحديات التي تواجه عمليات وقف إطلاق النار المحددة جغرافياً احتمال سعي أطراف النزاع إلى إعادة نشر القوات أو إعادة تزويدها بالإمدادات في المناطق التي تقع خارج نطاق منطقة وقف إطلاق النار. ويمكن أن تخفف الاتفاقات من حدة هذا الخطر إذا تضمنت أحكاماً واضحة بشأن الأعمال المحظورة وإذا وضعت آلية للمراقبة والتحقق للإشراف على تنفيذ وقف إطلاق النار (انظر القسم ٣-٥ والفصلين الرابع والخامس). ويُشَجّع الوسطاء وأطراف النزاع على النظر في كيفية مواءمة عمليات وقف إطلاق النار المحددة جغرافياً مع وقف إطلاق النار الوطني الأوسع نطاقاً، في حال التوصل إليه.

في عام ٢٠١٨، عقدت الأمم المتحدة مشاورات وقعت خلالها حكومة اليمن والحوثي اتفاقاً حول مدينة الحديدة وموانئ الحديدة والصليف ورأس عيسى . وكما يوحي الاسم، ركز اتفاق وقف إطلاق النار على منطقة جغرافية محددة في اليمن (محافظة الحديدة).[٧]

عمليات وقف إطلاق النار المحددة بالقطاع

عادة ما تنطوي عمليات وقف إطلاق النار القطاعية (أو الجزئية) على إعلان من جانب واحد أو اتفاق متبادل بشأن حظر استهداف مجموعات معينة (مثل الشرطة أو المدنيين أو النساء أو الكيانات الدينية) أو البنى التحتية (مثل إمدادات المياه)

المربع 1: دعوة الأمين العام للأمم المتحدة لوقف إطلاق النار على الصعيد العالمي، عام 2020

في 23 آذار/مارس 2020، أصدر الأمين العام أنطونيو غوتيريش نداء من أجل وقف فوري لإطلاق النار على الصعيد العالمي لتهيئة الظروف المواتية لإيصال المساعدات الحيوية وإحياء القنوات الدبلوماسية ودعم المجتمعات المحلية الأكثر عرضة لخطر الإصابة "بكوفيد - 19" .

وارتكز النداء بوقف إطلاق النار على الصعيد العالمي على أهداف إنسانية قصيرة إلى متوسطة الأجل، إلّا أنه كان يصبو في الوقت نفسه إلى تعزيز العمل الدبلوماسي سعياً إلى تحقيق السلام. وتلقت الدعوة دعماً صريحاً من العديد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ومجموعة من المنظمات الإقليمية، والجهات الفاعلة الدولية والمحلية على صعيد المجتمع المدني بما في ذلك عدد كبير من المنظمات النسائية. وتتوقف استدامة هذه الهدنات الإنسانية على تعاون أطراف النزاع (ومسانديهم)، الذين قد تتعارض حساباتهم وأهدافهم مع حسابات وأهداف المجتمع الإنساني.

٥- مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية "مسرد المصطلحات: التوقف عن القتال في أثناء النزاع"، حزيران/يونيو 2011، https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/AccessMechanisms.pdf. وللحصول على المزيد من التفاصيل بشأن المشاركة الإنسانية مع أطراف النزاع، انظر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية "وصول المساعدات الإنسانية"، https://www.unocha.org/themes/humanitarian-access

٦- اتفاق وقف إطلاق النار الإنساني بشأن النزاع في دارفور، 2004، https://peacemaker.un.org/sudan-darfur-humanitarian2004

٧- اتفاق حول مدينة الحديدة وموانئ الحديدة والصليف ورأس عيسى، 2018، https://osesgy.unmissions.org/sites/default/files/hodeidah_agreement_0.pdf

أحد مراقبي وقف إطلاق النار التابعين لبعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية يراقب بواسطة منظار في أثناء دورية في أم دريكة، الصحراء الغربية، ٢٠١٠
المصدر: صور الأمم المتحدة/مارتين بيريه

أو الكهرباء أو المدارس أو المستشفيات أو مراكز النقل)، أو استخدام تكتيكات أو أسلحة معينة (مثل القصف الجوي أو الصواريخ أو المدفعية أو قذائف الهاون أو الألغام). ويمكن أن تساعد عمليات وقف إطلاق النار هذه على بناء الثقة أو أن ترسل إشارة إلى مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة بالالتزام بالسعي للسلم. ويمكن أن يستخدمها الوسطاء وأطراف النزاع إلى جانب الترتيبات الأخرى، مثل عمليات وقف إطلاق النار المحددة جغرافياً (انظر المربع ١).

في عام ٢٠١٥، أعلنت القوات المسلحة الثورية الكولومبية عند وقف إطلاق النار من جانب واحد أن الجماعة سوف لن تهاجم بنى تحتية معينة - مثل أعمدة الكهرباء وخطوط الأنابيب والموانئ - أو قوات الأمن الوطني. ورداً على ذلك، أعلنت حكومة كولومبيا عن تعليق عمليات القصف على معسكرات القوات المسلحة الثورية الكولومبية من جانب واحد، مما ساعد الطرفين على بناء الثقة المتبادلة ويسر عملية السلام الجارية.

عمليات وقف إطلاق النار المؤقتة

يتم وضع عمليات وقف إطلاق النار المؤقتة لفترة محدودة تتفق الأطراف في أثنائها بصورة متبادلة على التزامات محددة، وغالباً ما تكون في إقليم جغرافي معين. ويمكن لمثل هذه الاتفاقات أن تعزز الثقة بين الأطراف في أثناء تفاوضها على وقف أوسع نطاقاً لإطلاق النار.

في عام ١٩٩٤، اتفقت جمهورية طاجيكستان والمعارضة الطاجيكية على وقف مؤقت لإطلاق النار ووقف الأعمال العدائية الأخرى على الحدود الطاجيكية - الأفغانية وداخل البلاد إلى أن يتم الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد وانتخاب الرئيس.[٨]

في عام ٢٠١٨، التزمت حكومة أفغانستان آنذاك وطالبان بعمليات وقف إطلاق نار من جانب واحد استمرت لثلاثة أيام في عيد الفطر.

١-٢-٣ تحديد عمليات وقف إطلاق النار بحسب عدد الجهات الفاعلة المشاركة

يندرج وقف إطلاق النار في واحدة من ثلاث فئات وذلك بحسب عدد أطراف النزاع المشاركة في التفاوض عليه أو الإعلان عنه: وقف إطلاق نار من جانب واحد أو وقف إطلاق نار ثنائي أو وقف إطلاق نار متعدد الأطراف.

عمليات وقف إطلاق النار من جانب واحد

كما يوحي الاسم، يتم الإعلان عن عمليات وقف إطلاق النار من جانب واحد من قبل طرف منفرد من أطراف النزاع، وبالتالي، فهي لا تنتج عن مفاوضات بين الأطراف. وقد تكون عمليات وقف إطلاق النار غير محددة المدة أو قد تنطبق لفترة محددة، مع إمكانية التمديد من قبل طرف واحد. ويمكن للطرف الآخر أو الأطراف الأخرى في الجانب المعارض الإعلان عن وقف إطلاق النار المتبادل من جانب واحد بشروطها والتزاماتها الخاصة.

ويمكن أن تكون عمليات وقف إطلاق النار من جانب واحد بمثابة إعلان عن حسن النوايا وتدابير لبناء الثقة. ويمكن ربطها بمناسبة أو نشاط ما، مثل مهرجان أو عطلة دينية أو عمليات الحصاد أو عملية سلام مخطط لها أو كارثة طبيعة وقعت مؤخراً.

إلّا أنه في ظل غياب التفاصيل والتنسيق بين الأطراف وانعدام إجراءات المراقبة والتحقق، تصبح عمليات وقف إطلاق النار من جانب واحد محط ريبة وعرضة للانهيار. ويمكن للوسطاء أن يشجعوا الأطراف على النظر في وقف إطلاق النار هذا كجزء من نهج تدريجي، مع تقديم الدعم والمشورة الفنيين لتصميم عمليات وقف إطلاق النار من جانب واحد بحيث تكون أكثر استدامة، فضلا عن إتاحة الخيارات لتوسيع نطاق تلك التي قد تكون قائمة بالفعل.

في عام ٢٠٠٤، بعد أن عصفت أمواج تسونامي بإندونيسيا، أعلنت حركة آتشيه الحرة وقف إطلاق النار من جانب واحد بهدف تيسير إيصال المساعدات الإنسانية. وردّت حكومة إندونيسيا بالمثل بوقف إطلاق النار من جانب واحد، حيث ضمنت بالمثل سلامة عمال الإغاثة.

عمليات وقف إطلاق النار الثنائية

قد تكون عمليات وقف إطلاق النار الثنائي، أو تلك التي تتم بين طرفين، أولية أو نهائية وقد تشترك في خصائصها مع عمليات وقف إطلاق النار الأخرى التي سبق سردها في هذا القسم.

في عام ٢٠١٦، التزمت حكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية الكولومبية بوقف إطلاق النار نهائي ثنائي. وحدد الاتفاق الطريقة التي ستنقل بها القوات المسلحة الثورية الكولومبية قواتها إلى مناطق ومعسكرات التطبيع المحددة.[٩]

٨- اتفاق وقف مؤقت لإطلاق النار ووقف الأعمال العدائية الأخرى على الحدود الطاجيكية-الأفغانية وداخل البلاد طوال فترة المحادثات، https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TJ_940917_TehranAgreement.pdf
٩- الاتفاق حول الوقف الثنائي والنهائي لإطلاق النار ووقف الأعمال العدائية، وإلقاء الأسلحة بين الحكومة الوطنية والقوات المسلحة الثورية الكولومبية، https://peacemaker.un.org/ceasefire-colombia-2016

عمليات وقف إطلاق النار متعددة الأطراف

يتم الاتفاق على عمليات وقف إطلاق النار متعددة الأطراف بين ثلاثة أو أكثر من أطراف النزاع ويمكن أن تكون أولية أو نهائية. ويمكن أن تتضمن اعتبارات وقف إطلاق النار بين أصحاب المصلحة المتعددين ترسيم حدود المناطق الجغرافية وتحديد ترتيبات مناطق السيطرة أو النفوذ المتداخلة واعتماد ترتيبات للاتصال والتواصل والتنسيق.

في عام ٢٠٠٠، وقع ١٩ طرفاً في الحرب الأهلية البوروندية - ١٧ حزباً سياسياً وحركه مسلحة، وحكومة بوروندي، والجمعية الوطنية - اتفاق أروشا للسلام والمصالحة إلى جانب عدد من البروتوكولات والمرفقات ويتضمن الفصل الثالث من البروتوكول الثالث (''السلام والأمن للجميع'') أحكاماً لوقف دائم لإطلاق النار ووقف الأعمال العدائية.[١٠]

١-٢-٤ الأنواع الأخرى لعمليات وقف إطلاق النار

قد تشترك أنواع وقف إطلاق النار التالية في سمات مع بعض تلك المذكورة سابقاً، ويعتمد ذلك على نشأتها أو تطورها.

عمليات وقف إطلاق النار غير الرسمية

عمليات وقف إطلاق النار غير الرسمية هي ''اتفاقات المصافحة'' أو الترتيبات غير المكتوبة التي يمكن للأطراف أن تتفق من خلالها على الحد الأدنى من الشروط المسبقة لتجنب الاشتباكات، وعادة ما تكون لفترة زمنية محدودة. وقد تكون من جانب واحد أو ثنائية ولا تشتمل بالضرورة على تدابير مراقبة.

في عام ١٩١٤، وفي أثناء أول عيد للميلاد في الحرب العالمية الأولى، أقام الجنود البريطانيون والألمان وقفاً غير رسمي لإطلاق النار لمدة يوم كامل تخلله تبادل للهدايا ومباراة لكرة القدم.

عمليات وقف إطلاق النار بحكم الأمر الواقع

غالباً ما تشير عمليات وقف إطلاق النار بحكم الأمر الواقع إلى النزاعات ''المجمدة'' التي حصل فيها الجانبان على ما يعتبرانه ممكنا من وجهة النظر العسكرية، إلا أنها تفتقر إلى الوضوح بشأن كيفية إجراء المفاوضات السياسية أو كيفية إنهاء حالة النزاع. وتميل عمليات وقف إطلاق النار بحكم الأمر الواقع إلى تجميد الحالة وإدارة النزاع بدلاً من تسويته وحيث أن عمليات وقف إطلاق النار هذه يمكن أن تعزز الوضع الراهن المتمثل في ''اللاحرب واللاسلم''، يُشجّع الأطراف في مثل هذه الحالات على اعتماد تدابير معززة للاتصال والتواصل والتنسيق، فضلاً عن آلية للرصد والتحقق لبناء الثقة ومنع وقوع الحوادث.

ويمكن أن تيسر هذه الخطوات التحرك نحو حل نهائي لحماية السكان المدنيين، الذين سيظلون يتحملون العبء الأكبر من استمرار الحوادث إن لم يتم ذلك.

استمر وقف إطلاق النار بحكم الأمر الواقع في قبرص منذ آب/أغسطس ١٩٧٤، على الرغم من أن الطرفين لم يوقعا قط اتفاقاً ثنائياً رسمياً لوقف إطلاق النار.[١١] وأصبح الوضع العسكري الراهن، كما سجلته قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص في ذلك الوقت، المعيار المستخدم لتقييم ما إذا كانت التغييرات تشكل انتهاكات لوقف إطلاق النار.

عمليات وقف إطلاق النار المفروضة

من النادر وجود عمليات وقف إطلاق نار مفروضة. ويمكن أن يتم فرضها من جانب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو منظمة إقليمية أو دون إقليمية. ولضمان شعور الأطراف بأنها ملزمة بوقف إطلاق النار المفروض، عادة ما تحتاج الكيانات التي فرضته إلى ممارسة الضغط عليها أو تشكيل رادع موثوق به لمنعها من انتهاكه. وما لم يستند وقف إطلاق النار المفروض إلى تقييم واقعي للسياق والقدرة على متابعة حالة امتثال الأطراف، فإنه قد يصبح غير مستقر ويضر بمصداقية أولئك الذين يسعون إلى فرضه.

طالب مجلس الأمن، من خلال قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٢٤٠١ (٢٠١٨) أن تقوم جميع أطراف الحرب الأهلية السورية بتعليق الأعمال العدائية لمدة ٣٠ يوماً لتسهيل إيصال المساعدات الإنسانية. وحدد أن وقف إطلاق النار لا ينطبق على العمليات ضد الجماعات الإرهابية، بما في ذلك القاعدة وتنظيم الدولة الإسلامية.[١٢]

أمر مجلس الأمن، من خلال قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٥٤ (١٩٤٨) وقفاً غير مشروط لإطلاق النار في القدس، يدخل حيز التنفيذ بعد ٢٤ ساعة من وقت اعتماد القرار كما أوعز إلى لجنة الهدنة باتخاذ أي خطوات ضرورية لتفعيل وقف إطلاق النار هذا، في جملة إجراءات أخرى.[١٣]

١٠- اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي، 2000، https://peacemaker.un.org/node/1207

١١- التسوية الشاملة لمشكلة قبرص، 31 آذار/مارس 2004، https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Annan_Plan_MARCH_30_2004.pdf

١٢- قرار مجلس الأمن 2401 لعام 2018، http://unscr.com/en/resolutions/2401

١٣- قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 54 لعام 1948، http://unscr.com/en/resolutions/54

نقاط التوجيه الرئيسية: مصطلحات عمليات وقف إطلاق النار وتصنيفاتها

- عادة ما تكون عمليات وقف إطلاق النار في الحروب الأهلية داخل الدول جزءاً من السياق السياسي الأوسع نطاقاً. ونادراً ما تكون عمليات قائمة بذاتها.

- يمكن أن تكون عمليات وقف إطلاق النار أولية أو نهائية. ويكون كل نوع محدد السياق وينطوي على اعتبارات وأنشطة ونهج وساطة مختلفة.

- يمكن تصنيف عمليات وقف إطلاق النار وفقاً لأبعاد من قبيل نطاق تركيزها (المساعدات الإنسانية والجغرافيا والقطاع والديمومة)، وعدد الأطراف المشاركة ومستوى تقيدها بالطابع الرسمي.

- لقد تم التطرق إلى أنواع مختلفة من عمليات وقف إطلاق النار في هذا الفصل وكان ذلك لأغراض التوضيح فحسب. ويُشجّع الوسطاء وأطراف النزاع على الابتكار في تكييف الأطر الأوسع نطاقاً مع السياقات الخاصة بهم. وتم تصميم هذا النهج المرن لمساعدة الوسطاء على التعامل مع الحساسيات المحيطة بالمصطلحات التي قد تعكس تفضيلات سياسية أو إقليمية أو ثقافية، أو مع تلك المحيطة بالمسائل المتعلقة بالترجمة، أو العوامل التاريخية، أو ديناميات النزاعات المحلية.

- إن من شأن فهم أهداف الأنواع المختلفة لعمليات وقف إطلاق النار والآثار المترتبة عليها أن يساعد أطراف النزاع والوسطاء على التمكن بشكل أفضل من تحديد ووضع الخيارات المناسبة للمناقشة في إطار نزاع معين.

عمليات التسريح في بوروندي
إحراق أسلحة في أثناء الإطلاق الرسمي لعملية نزع السلاح والتسريح وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج تحت رعاية جنود حفظ السلام والمراقبين التابعين للأمم المتحدة، ٢٠٠٤.
المصدر: صور الأمم المتحدة/مارتين بيريه

الفصل الثاني

التحضير لمفاوضات وقف إطلاق النار

يقترح هذا الفصل المبادئ واعتبارات التخطيط للمساعدة في توجيه التحضيرات لعمليات التفاوض على وقف إطلاق النار. وعادة ما يكون من المطلوب بذل جهود معقدة ومطولة لتحقيق وقف إطلاق النار. وقد يتعين إعادة النظر عدة مرات في افتراضات التخطيط والقرارات استجابة للديناميات المتغيرة للنزاع الأساسي.

مفاوضات وقف إطلاق النار في كوريا
مسؤولو الاتصال التابعون لقيادة الأمم المتحدة يجتمعون مع المندوبين في كايسونغ، جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، ١٩٥١ .
المصدر: صور الأمم المتحدة

٢-١ المبادئ التوجيهية

تحدد توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعّالة ثماني عناصر أساسية لتعزيز فعالية عملية الوساطة. وهي على نفس القدر من الأهمية في سياق عمليات وقف إطلاق النار، على النحو المفصل في القسم ٢-٢. والأساسيات هي:

- الاستعداد
- الموافقة
- الحياد
- الشمول
- الملكية الوطنية
- القانون الدولي والأطر المعيارية
- تماسك جهود الوساطة وتنسيقها وتكامليتها
- اتفاقات السلام الجيدة

٢-٢ اعتبارات التخطيط

يحدد هذا القسم اعتبارات التخطيط المتعلقة بالتوسط في وقف إطلاق النار. وبما أن النزاعات تتطور باستمرار، يُنصح الوسطاء بتكييف استراتيجياتهم وفقاً لذلك.

٢-٢-١ وضع أهداف واقعية لوقف إطلاق النار

يتمثل أحد الأهداف الأساسية لوقف إطلاق النار، وعلى وجه الخصوص في حالة النزاعات داخل الدول، في تقليل المخاطر التي تهدد سلامة وحماية المدنيين ومجال العمل الانساني والبنى التحتية الإنسانية إلى أدنى حد. إضافة إلى ذلك، تسعى كل عملية من عمليات وقف إطلاق النار إلى تحقيق أهداف محددة السياق، فضلاً عن مجموعة من الإجراءات التي توافق أطراف النزاع على اتخاذها أو التخلي عنها لتحقيق الأهداف الرئيسية. ويتم السعي دائماً إلى عمليات وقف إطلاق النار ضمن سياق سياسي وأمني واقتصادي واجتماعي وحقوقي أوسع نطاقاً؛ وبإمكان أي

١٤- توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعّالة، 2012، https://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation
١٥- لأغراض هذه التوجيهات، يشير مصطلح "مدني" بشكل عام إلى غير المقاتلين.

واحد من هذه العوامل أن يؤثر على ما يمكن أن يحققه الاتفاق فنيا وسياسياً. ومن شأن تكوين فهم راسخ لهذا السياق الدينامي - وعلى وجه الخصوص أبعاده السياسية - أن يساعد الوسطاء في العمل مع الأطراف لصياغة عملية وقف إطلاق نار ذات نطاق واقعي.

وفي حالة الوقف الأولي لإطلاق النار، يميل الوسيط إلى التركيز على السعي إلى خفض مستويات العنف وبناء الثقة بين أطراف النزاع، وذلك لإيجاد حيز لإجراء مناقشات سياسية أوسع نطاقاً. ولكن قد يكون لدى أطراف النزاع أهدافهم وأسبابهم الخاصة التي دفعتهم للموافقة على وقف أولي لإطلاق النار. ويكون لمدى التزام الأطراف بالعملية عواقب فيما يتعلق بنطاقها. على سبيل المثال، إذا وافقت الأطراف على مقترح لوقف إطلاق النار دون أن توافق على طبيعة المناقشات السياسية، فمن المرجح أن يكون نطاق وقف إطلاق النار محدوداً.

ويتم السعي إلى عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار بشكل عام ضمن إطار عملية سلام أوسع نطاقاً، كجزء من الجهود الرامية إلى التفاوض بشأن التوصل إلى نهاية شاملة للنزاع. وبالتالي، فإن مفاوضات وقف إطلاق النار ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالإطار المتفق عليه لطرق مفاوضات السلام الأوسع نطاقاً.

ويمكن أن تكون الأسئلة التالية مفيدة في تكوين فهم بشأن مواقف أطراف النزاع والعوامل السياقية الأخرى التي يمكن أن تؤثر على نطاق وقف إطلاق النار المقترح، وعلى وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بالوقف الأولي لإطلاق النار:

- هل يسبق وقف إطلاق النار عملية سياسية أوسع نطاقاً أم هل يشكل جزءاً منها؟ هل تم بالفعل الاتفاق بشأن تفاصيل وطرق المناقشات السياسية؟ كيف سيرتبط وقف إطلاق النار هذا بالأنشطة الأخرى في العملية الأوسع نطاقاً؟
- هل تعرضت أي من عمليات وقف إطلاق النار أو عمليات السلام السابقة للفشل؟ وإن كان الأمر كذلك، فما الذي يمكن تعلمه منها من حيث الأسباب والآثار؟
- هل تركيز وقف إطلاق النار جغرافي أم قطاعي أم زمني؟ كيف يمكن لذلك أن يؤثر على النزاع أو عملية السلام الأوسع؟
- ما هي الدوافع أو المصالح أو العوامل الأخرى التي قد تشجع طرفا في النزاع على الانخراط في مفاوضات وقف إطلاق النار أو تمنعه من القيام بذلك؟
- هل تمارس أطراف النزاع قيادة وسيطرة فعالتين على مقاتليها؟ ومامدى وطبيعة سيطرتها على المناطق الجغرافية
- ما هو مستوى عدم التماثل السياسي والعسكري في السياق المحدد؟ وكيف يمكن أن يؤثر ذلك على قدرة الأطراف على التفاوض وتنفيذ الأحكام المحتملة في وقف إطلاق النار؟
- ما هي المواقف أو المصالح الأساسية للأطراف - التي لا يتم الإفصاح عنها في كثير من الأحيان- وما هي القواسم المشتركة بين احتياجاتها؟
- هل يوجد مستوى كاف من الثقة المتبادلة لتنفيذ وقف إطلاق النار، وهل هناك ما يكفي من ضمانات الأمن وإمكانية الوصول لتمكين القيام بالمراقبة والتحقق بشكل ناجع؟
- ما هي الآثار المتباينة التي خلفها النزاع على المجتمعات المحلية والنساء والأقليات والمجتمع المدني وبالعكس؟ وإلى أي مدى يتم استخدام العنف الجنسي المتصل بالنزاعات والانتهاكات الجسيمة ضد الأطفال كأساليب تكتيكية؟ وما هي القضايا التي تعتبرها المجتمعات المحلية أكثر إلحاحاً والتي يجب معالجتها في اتفاق وقف إطلاق النار؟[١٦]
- ما هي الموارد التي ستكون لازمة لتنفيذ أحكام محددة، وهل ينبغي إدراجها في الاتفاق؟ ومن الذي سيوفر هذه الموارد وما هو الإطار الزمني لذلك؟

٢-٢-٢ متى وكيف ينبغي السعي لعملية وقف إطلاق نار مستدام

يطرح كل نزاع تحديات وفرصاً متنوعة تؤثر على احترام جميع الأطراف لوقف إطلاق النار. ويتطلب تحديد متى وكيف يمكن السعي إلى وقف مستدام لإطلاق النار تقديراً شاملاً للطبيعة السياسية لعمليات وقف إطلاق النار، فضلاً عن فهم دوافع الأطراف والسياق السياسي والأمني والاجتماعي الأوسع نطاقاً، والآثار الجنسانية للنزاع والديناميات ذات الصلة العابرة للحدود أو الإقليمية أو الدولية. ويمكن لتحليل النزاع المراعي للمنظور الجنساني ولعامل السن الذي يأخذ هذه العوامل بعين الاعتبار أن يساعد الوسطاء في اختيار التوقيت المناسب لوقف إطلاق النار، بما في ذلك من خلال الخطوات التدريجية، إذا كان ذلك ملائماً.[١٧]

وغالباً ما يتم التفاوض في عمليات وقف إطلاق النار الأولي في بيئات تتسم بانخفاض الثقة، حيث لا تزال أطراف النزاع تتدارس خيارات التسوية التفاوضية مقابل المضي في الحل العسكري. ويمكن أن يؤدي فهم تصورات الأطراف إلى تمكين الوسطاء من تقييم المداخل وتعزيز دوافع الأطراف للتفاوض.

فإذا وافقت الأطراف على التفاوض على وقف نهائي لإطلاق النار في غياب وقف أولي لإطلاق النار، فإنهم يختارون فعلياً نهج "التفاوض في أثناء القتال"، حيث تستمر المفاوضات السياسية دون اتفاق بشأن أي نوع

١٦- يشير مصطلح "العنف الجنسي المتصل بالنزاعات" إلى الاغتصاب والاستعباد الجنسي والبغاء القسري والحمل الإجباري والإجهاض القسري والتعقيم الإجباري والزواج القسري وأي ضرب آخر من ضروب العنف الجنسي على قدر مماثل من الخطورة يُرتكب ضد النساء أو الرجال أو الفتيات أو الفتيان ويرتبط ارتباطاً مباشراً أو غير مباشر بنزاع. وقد تتضح هذه الصلة من خلال أوصاف مرتكب الجريمة، الذي يرجح أن يكون منتمياً إلى جماعة مسلحة تابعة لدولة أو غير تابعة لدولة، بما في ذلك الكيانات الإرهابية؛ وأوصاف الضحية، التي من المرجح أن تكون عضواً فعلياً أو متصوراً في مجموعة أقلية سياسية أو عرقية أو دينية أو يتم استهدافها على أساس التوجه الجنسي أو الهوية الجنسية الفعليين أو المتصورين؛ ومناخ الإفلات من العقاب الذي يرتبط عموماً بانهيار الدولة والعواقب العابرة للحدود مثل النزوح أو الاتجار و/أو انتهاكات اتفاق وقف إطلاق النار. ويشمل المصطلح أيضاً الاتجار بالأشخاص المتصل بالنزاعات لأغراض العنف أو الاستغلال الجنسيين. انظر العنف المرتبط بالنزاع: تقرير الأمين العام، 2019، https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/07/report/conflict-related-sexual-violence-re-port-of-the-united-nations-secretary

١٧- يدرس تحليل النزاع المراعي للمنظور الجنساني أسباب النزاع والسلام وهياكلهما وأصحاب المصلحة فيهما وديناميا تهما من خلال عدسة جنسانية. "توجيهات عملية من أجل تحليل النزاعات المراعية للمنظور الجنساني"، https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Gender-sensitive_Conflict_Analysis_infographic.pdf

من أنواع وقف إطلاق النار. وفي مثل هذه السياقات، يتعين على الوسطاء أن يكونوا مستعدين لحماية المفاوضات السياسية من تداعيات الأعمال العدائية المحتملة. وتتمثل إحدى طرق تحفيز الأطراف على النظر إلى ما وراء الأحداث الجارية في وضع خارطة طريق واضحة للمحادثات، يمكنها أن تساعد على وضع الحوادث التي تقع على الأرض في منظور أوسع.

كما يمكن أن يختار الوسطاء اللجوء إلى تدابير محددة السياق لخفض التصعيد وبناء الثقة، لا سيما عند السعي إلى عمليات وقف إطلاق النار الأولي (انظر المربع ٢). ويمكن لهذه التدابير أن تساعد الأطراف في مواصلة استشراف المستقبل من خلال خفض مستويات العنف وانعدام الثقة. وبالتالي، فقد يسبق وقف إطلاق النار الأولي الرسمي سلسلة من الخطوات الرسمية أو غير الرسمية لخفض التصعيد وبناء الثقة التي يمكن أن تكون مفيدة في النزاعات التي طال أمدها والتي اتسم تاريخها بعمليات وقف إطلاق النار الفاشلة.

يمكن أن تكون الأسئلة التالية مفيدة في تحديد التوقيت الأنسب لمفاوضات وقف إطلاق النار:

- هل تتصور الأطراف أنه لن يكون بمقدور أحد أن ينتصر من خلال الاستمرار في استخدام القوة (''الجمود المؤذي للجميع '')؟
- هل تؤثر أي ديناميات إقليمية أو دولية تأثيراً إيجابياً أو سلبياً قوياً على هذا ''الجمود المؤذي''؟
- هل لدى قيادات كل طرف من أطراف النزاع السلطات اللازمة لاستكشاف عملية وقف إطلاق النار والتفاوض بشأنها؟
- هل لدى أطراف النزاع مستويات كافية من التماسك والتكامل داخل هياكلها الهرمية لتسهيل تنفيذ اتفاق محتمل؟
- هل يمكن أن تسهم مبادرة لوقف إطلاق النار في تجزئة الأطراف وبالتالي في تهيئة بيئة لتنفيذ وقف إطلاق النار حيث تواصل الأطراف الموقعة وغير الموقعة على حد سواء العمل في نفس الرقعة الجغرافية؟
- هل يمكن ربط وقف إطلاق النار بخارطة طريق أو إطار سياسيين معقولين؟
- هل باستطاعة أي عوامل خارجية أخرى غير متوقعة أن تساعد الوسيط على إيجاد أرضية مشتركة لوقف إطلاق النار (مثل حالة طوارئ إنسانية أو كوارث وتهديدات طبيعية أو مناخية)؟
- هل يوجد دعم قوي لوقف إطلاق النار من المجتمعات المحلية الحاضنة الأوسع نطاقا - وعلى وجه التحديد من النساء أو المجموعات الدينية أو كيانات الأعمال؟

عملية التجميع في كمبوديا
جنود شباب تابعين للقوات المسلحة التابعة لجبهة التحرير الوطنية الشعبية الخميرية، وهي واحدة من الفصائل الكمبودية الأربعة، قبل دخول موقع التجميع المحدد في عام ١٩٩٢ .
المصدر: صور الأمم المتحدة/بيرناكا سوداكاران

المربع ٢: تدابير بناء الثقة في سياق عمليات وقف إطلاق النار

تعكس تدابير بناء الثقة إرادة طرف أو أطراف لمنع حدوث تصعيد يمكن تجنبه ولبناء الثقة وإظهار حسن النية بشأن الانخراط في عملية ما أو إعادة الالتزام بها. وهي عادة ما تكون مفيدة طوال دورة وقف إطلاق النار بدءاً من التفاوض وانتهاءً بالتنفيذ. وفي الحالات حيث لم يتسن بعد التوصل إلى اتفاق بشأن المسائل السياسية الأوسع نطاقاً، تركز تدابير بناء الثقة على القضايا العملية أو الملموسة أو التشغيلية، بما في ذلك القضايا السياسية أو الاقتصادية أو الإنسانية أو تلك المتعلقة بالأمن. ويمكن أن تؤدي تدابير بناء الثقة دوراً حاسماً في المراحل المبكرة من المفاوضات من حيث الحد من انعدام الثقة والعنف بين أطراف النزاع بينما تتمكن جهود التوصل لوقف أوسع لإطلاق النار من إحراز التقدم.

ولا يمكن للسلام أن يتحقق لمجرد الإعلان عن تدابير بناء الثقة. حيث تتطلب هذه التدابير إجراءات متابعة دؤوبة والتزاماً نشطاً من جميع الأطراف المشاركة. ويمكن أن تكون بمثابة لبنات بناء تدريجية، بحيث يتم تقديم مكاسب قصيرة الأجل لبناء الثقة في مجال الوساطة ومنع التصعيد، وعلى وجه الخصوص عندما تكون مداخل وقف إطلاق النار الأولي محدودة. وتكون تدابير بناء الثقة أكثر فعالية عندما لا يتم التعبير عنها أو تأطيرها أو قبولها كشروط مسبقة، خاصة إذا تم الأخذ بها قبل بدء المفاوضات الرسمية.

وبغية إظهار حسن النية، يمكن أن يقرر طرف النزاع اعتماد تدابير بناء الثقة من جانب واحد أو مع طرف أو أكثر من الأطراف الأخرى. وقد تكون تدابير بناء الثقة التالية ذات الصلة بالأمن ذات أهمية خاصة في سياق عمليات وقف إطلاق النار:

- إنشاء مناطق حظر جوي.
- وقف ممارسات أو أنواع هجمات محددة.
- أوامر بضمان حماية المدنيين، على سبيل المثال من خلال حظر العنف الجنسي المتصل بالنزاع.
- إطلاق سراح السجناء أو تبادلهم.
- إنشاء خطوط ساخنة للطوارئ أو خطوط ساخنة تعمل على مدار الساعة.
- تبادل خرائط الانتشار أو الدوريات المشتركة.
- سحب الأسلحة الثقيلة أو الأعتدة الأخرى.
- وقف زرع الألغام.
- إزالة الألغام.

في كولومبيا، التزم وفدا الحكومة والقوات المسلحة الثورية الكولومبية بعدد من تدابير بناء الثقة الأحادية والثنائية التي عززت بشكل تدريجي الثقة المتبادلة والزخم في عملية التفاوض. ونتيجة لذلك، تضمن الاتفاق النهائي لعام ٢٠١٦ لإنهاء النزاع المسلح وبناء سلام مستقر ودائم وقفاً ثنائياً نهائياً لإطلاق النار. وشملت تدابير بناء الثقة المتصلة بالأمن إعلان القوات المسلحة الثورية الكولومبية وقف إطلاق النار من جانب واحد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤؛ وإعلان الحكومة لاحقاً في شباط/فبراير ٢٠١٥ أنها سوف توقف غارات القصف على مواقع القوات المسلحة الثورية الكولومبية؛ واتفاق الطرفين في ٢٠١٥ بشأن إزالة الألغام بشكل مشترك في إقليمين من أقاليم كولومبيا.

٢-٢-٣ فهم أصحاب المصلحة الهامين

يستطيع وسطاء وقف إطلاق النار، من خلال تحديد أصحاب المصلحة، أن يقيموا بشكل أفضل كيف ومتى ينخرطون مع أطراف النزاع والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، بمن فيها أصحاب المصلحة المحليون والوطنيون والإقليميون والدوليون.[١٨] وبما أن النزاعات تتسم بالدينامية، فإن هذا النوع من التحليل يتطلب تحديثاً منتظماً للمساعدة في توجيه الوسطاء عند إعداد استراتيجيات المشاركة وعمليات الوساطة المناسبة والشاملة للجميع. ويسلط هذا الجزء الضوء على جوانب من عملية تحديد أصحاب المصلحة المتصلة بشكل خاص بالوساطة لوقف إطلاق النار.

أطراف النزاع

تشمل الاعتبارات الرئيسية لتحليل أطراف النزاع:

- **الهياكل**
  - تنظيم جميع أطراف النزاع ذات الصلة، بالإضافة إلى تكوينها الاجتماعي أو العرقي؛ واستراتيجيات الانتشار؛ وأنظمة القيادة والسيطرة والاتصال؛ ومستويات تنسيق هياكلها السياسية والعسكرية.
  - العلاقات بين الهياكل السياسية والعسكرية لأطراف النزاع وتأثيرها المحتمل على المفاوضات.

١٨- الأمم المتحدة، "مذكرة الأمم المتحدة بشأن ممارسة تحليل النزاعات"، 13 أيار/مايو 2016، https://unsdg.un.org/resources/un-conflict-analysis-practice-note

. السمات المميزة لقادة الأطراف، والعمليات التي يتم اختيارهم من خلالها، وما إذا كانوا مدرجين ضمن أي من أنظمة العقوبات الدولية أو الإقليمية أو الوطنية.
. أساليب التجنيد والمناطق والمجموعات الرئيسية التي يتم تجنيدها، بما في ذلك أي استخدام للتجنيد القسري.
. دور المرأة وأهميتها ووفعاليتها في هياكل أطراف النزاع والأساليب المستخدمة لتجنيد النساء.
. دور الأطفال في هياكل أطراف النزاع والأساليب المستخدمة لتجنيدهم.
. طبيعة قطاع الأمن الرسمي وعلاقته بالسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

. الموارد

. أنواع منظومات الأسلحة والذخائر والمركبات والمعدات التي تقوم أطراف النزاع بحيازتها واستخدامها.
. مصادر التمويل والإعاشة.
. شكل وطرق الدعم اللوجستي.

. أساليب العمل

. تضاريس منطقة النزاع (حضرية أو ريفية أو غير ذلك).
. طبيعة ومدى سيطرة وتأثير الأطراف على الأراضي.
. علاقة الأطراف بالمجتمعات المحلية ودورها في الحكم المحلي.
. مناطق الاشتباكات الكثيفة والنقاط الساخنة.
. الاتجاهات الأخيرة للمواقف في ساحة القتال من حيث ''الانتصارات والهزائم''.
. استخدام العنف الجنسي المتصل بالنزاعات (بما في ذلك الأهداف والظروف والأشخاص المستهدفين والانتشار).
. مستويات الاهتمام بالقانون الدولي أو الرغبة في الالتزام به فيما يتعلق بقضايا مثل استهداف المدنيين أو العنف الجنسي المتصل بالنزاعات أو حماية الأطفال في حالات النزاع المسلح أو الاتجار بالأشخاص.
. النهج الذي تتبعه الأطراف إزاء توعية الجماهير والاتصال، بما في ذلك استخدام وسائل التواصل الاجتماعي والتقنيات الرقمية.

. الدوافع والقناعات

. الأهداف النهائية المثالية المعلنة من قبل الأطراف.
. الأساليب والتدابير التي قد تزيد من مستوى تحفيز الأطراف أو التزامها فيما يتعلق بالانخراط في مفاوضات وقف إطلاق النار.
. تصورات الأطراف غير التابعة للدولة بشأن الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية التابعة للدولة وقدراتها.
. طبيعة الصلات بالاقتصادات غير الشرعية، إذا كانت سائدة في الإقليم.
. الروايات الداعمة لمواقف الأطراف.

. استراتيجية المشاركة وتصميم عملية الوساطة

. المشاركة السابقة لأطراف النزاع في عمليات الوساطة.
. الأساليب التي تتبعها الأطراف في تحديد تكوين فرق التفاوض.
. الأفراد والكيانات التي لها تأثير على أطراف النزاع.

أصحاب المصلحة الوطنيون والمحليون

تتضمن الاعتبارات الرئيسية التي يمكن أن تسترشد بها عملية تقييم أصحاب المصلحة الوطنيين والمحليين ما يلي:

- تواجد وطبيعة منظمات المجتمع المدني والمنظمات المجتمعية والمجموعات النسائية ومجموعات الشباب والنقابات العمالية ورابطات الأعمال التجارية والجماعات العقائدية والزعماء التقليديين والمجموعات أو الرابطات الأكاديمية والإعلامية.
- الاستجابات للنزاع، وعلى وجه الخصوص في صفوف المنظمات النسائية، وغيرها من مجموعات المجتمع المدني أو المجتمعات المحلية الأكثر تعرضاً للضرر المباشر للأعمال العدائية، أو تلك التي تقوم بتمثيلهم.
- تصورات أطراف النزاع لمجموعات المجتمع المدني والعكس.
- مستويات الثقة في مؤسسات الدولة.
- العلاقات ونقاط الاحتكاك ضمن شبكات المجتمع المدني، وفيما بين هذه الشبكات وأطراف النزاع، بما في ذلك مستويات الاستقطاب.
- التهديدات الأمنية المحتملة لمنظمات المجتمع المدني والمنظمات المجتمعية والقيادات النسائية والجماعات أو الجهات الفاعلة الأخرى المشاركة في جهود السلام.
- الأدوار السابقة والمحتملة لأصحاب المصلحة في صنع السلام والمصالحة وعمليات وقف إطلاق النار.
- قدرات أصحاب المصلحة، وموارد التمويل، ودرجة الاستقلالية والمرونة اللازمة للعمل في سياق معين.

أصحاب المصلحة الإقليميون والدوليون

يمكن أن تتضمن عملية تحليل أصحاب المصلحة الإقليميين والدوليين - الذين قد يشملون دولاً مجاورة أو بعيدة، ومنظمات إقليمية أو دون إقليمية، وكيانات أو منظمات دولية - استعراضاً لما يلي:

- مواقفهم ومصالحهم ودوافعهم.
- دعمهم لأطراف النزاع (من حيث الروح المعنوية والموارد البشرية والدعم الفني وتوفير الملاذات الإقليمية والدعم المالي والمعدات).
- الأدوار التي قد يضطلعون بها في أثناء مراحل الاستكشاف والمشاركة والوساطة والتنفيذ في عملية وقف إطلاق النار.
- العلاقات فيما بين أصحاب المصلحة الخارجيين.
- الروابط العرقية-الاجتماعية والدينية والأيديولوجية المحتملة مع الجهات الفاعلة الوطنية المشاركة في النزاع.
- القرب الجغرافي والترابط الاقتصادي في القطاعين الرسمي وغير الرسمي على حد سواء.
- الأدوار السابقة والحالية، والمشاركة في المجموعات أو المنتديات الرسمية وغير الرسمية لدعم عملية السلام.

٤-٢-٢ تصميم عملية الوساطة لوقف إطلاق النار

تتكون معظم عمليات الوساطة - بما فيها تلك التي تنطوي على عمليات وقف إطلاق النار - من مراحل متعددة. بعض هذه المراحل هي مراحل غير رسمية، مثل المرحلة المبكرة المتمثلة في ''المحادثات حول المحادثات''، بينما يكون بعضها الآخر أكثر رسمية. وبشكل عام، تغطي عملية الوساطة لوقف إطلاق النار جميع المراحل وتحدد العناصر التالية:

- الأهداف الرئيسية.
- المشاركون ونطاق مشاركتهم في المفاوضات.
- شكل الوساطة وهيكلها.
- القضايا الرئيسية التي ستناقشها الأطراف.
- القواعد الأساسية.
- قنوات الاتصال والتواصل مع أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين.
- ترتيبات الدعم المالي واللوجستي المطلوب.

ويسترشد تصميم خطة الوساطة بنوع وقف إطلاق النار الذي سيتم التوسط فيه. فعلى سبيل المثال، إذا لم يرتكز وقف إطلاق النار الأولي على مسار سياسي واضح المعالم، قد يضطر الوسطاء إلى وضع إطار مخصص للعملية. وفي المقابل، عادة ما تتبع طرق الوساطة لعمليات الوقف النهائي لإطلاق النار الصيغة المتفق عليها لجميع المسارات الأخرى في عملية السلام الأوسع.

وقد يرغب الوسطاء، عند تصميم عملية الوساطة، في إيلاء اهتمام خاص بالعوامل التالية، وعلى وجه الخصوص عند السعي إلى عمليات وقف إطلاق النار الأولي:

- **نُهج الوساطة** قد يستخدم الوسطاء نُهج التيسير أو الدلالة أو الإقناع في أثناء عملية الوساطة. وعادة ما يعكس اختيار النهج ديناميات السياق، ونوع وقف إطلاق النار المطلوب التوصل إليه، وطبيعة القضايا التي يتم التفاوض بشأنها، وقدرات أطراف النزاع المقارنة اللازمة للتفاوض بشأن القضايا الفنية، وولاية الوسيط (انظر المربع ٣).

- **شكل المحادثات بين الأطراف**. تتضمن الخيارات المتعلقة بالشكل المحادثات المباشرة (وجهاً لوجه) والمحادثات غير المباشرة عن قرب (''محادثات الجوار'') والدبلوماسية المكوكية. وغالبا ما يتطور شكل المباحثات مع تقدم عملية التفاوض. وهناك توجه متزايد نحو عقد المباحثات على منصات افتراضية أو من خلال اعتماد خيارات مختلطة تجمع بين التفاعل الشخصي والتفاعل عبر الإنترنت، شريطة موافقة جميع الأطراف على ذلك.

وعادة ما ينخرط الوسطاء في سلسلة من التفاعلات المنفصلة وغير الرسمية مع الأطراف وأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين في بداية العملية وقبل بدء المحادثات الرسمية، مما سيمكنهم من معرفة مصالح الأطراف واحتياجاتها بلباقة، وتحديد نقاط الانطلاق المحتملة قبل الشروع في المفاوضات الرسمية.

وفي سياق عمليات وقف إطلاق النار الأولي، قد يحتاج الوسطاء إلى وقت إضافي لبناء الحد الأدنى من الثقة - من خلال المشاركة غير الرسمية والقنوات الخلفية إن أمكن- قبل أن يتم إجراء أي محادثات مباشرة. ويمكنهم أيضاً استخدام هذا الوقت للتعاون مع كيانات دعم الوساطة في تنظيم المشاورات مع أصحاب المصلحة بخلاف أطراف النزاع. ويمكن لنتائج هذه العمليات التعاونية أن تفيد استراتيجية المفاوضات الرسمية.

- **ترتيب تسلسل وقف إطلاق النار في سياق المحادثات السياسية**. فيما يخص العناصر السياسية وغيرها من عناصر عملية السلام الأوسع، عادة ما يتم السعي إلى تحقيق عمليات وقف إطلاق النار من خلال واحدة من أصل ثلاث طرق:

  - قبل إجراء المحادثات السياسية الأوسع نطاقاً، مع التركيز على تحقيق وقف إطلاق نار أولي، حتى وإن كانت استدامته تعتمد على بدء المحادثات السياسية وعلى التقدم الذي تحرزه الأطراف.
  - بالتوازي مع المحادثات واسعة النطاق، بحيث يتم التفاوض بشأن القضايا السياسية أو غيرها من القضايا بالتزامن مع وقف إطلاق النار، ويتم إحراز التقدم بشكل مترابط في جميع المسارات.
  - مفاوضات متسلسلة يتمخض عنها اتفاق بشأن قضية واحدة في كل مرة (مثل الترتيبات السياسية أو الترتيبات الاقتصادية أو الوقف النهائي لإطلاق النار أو العدالة الانتقالية)، وغالباً بشرط يتمثل في أنه ''لا يتم الاتفاق على أي شيء حتى يتم الاتفاق على كل شيء''.

الجدول الزمني للاجتماعات. يمكن أن يساعد وجود جدول زمني للجلسات على توفير مسار واضح للمضي قدماً، وقد يخفف من الآثار التي قد تخلفها الإجراءات المتخذة على الأرض على المحادثات، لاسيما إذا كانت أطراف النزاع «تتحدث وهي تتقاتل». ويمكن تحقيق مفاوضات وقف إطلاق النار في:

- جلسة واحدة ممتدة.
- سلسلة من الجلسات تتخللها فترات راحة تسمح للأطراف بالتواصل والتشاور مع قواعدها.
- مجموعة أكثر مرونة من الاجتماعات بحسب السياق وكيفية تطور العملية.

- **تكوين الوفود**. قبل اختيار أعضاء الوفد، تقرر أطراف النزاع عدد الأعضاء وأقدميتهم واعتبارات من قبيل التوازن الجنساني. ويشجع وسطاء وقف إطلاق النار على توضيح فوائد شمول المرأة ومشاركتها المباشرة الهادفة، لا سيما إذا كان ممثلو طرف النزاع ينظرون إلى الوساطة في وقف إطلاق النار باعتبارها حكراً على الجانب العسكري. ومن الأرجح أن تحقق فرق المفاوضات أهدافها إذا قامت بإشراك أشخاص لديهم سلطة اتخاذ القرارات على جميع الجوانب (انظر الجزء ٢-٢-٥ والفصل الثالث).

- **وضع القواعد الأساسية**. يتم الاتفاق على القواعد الأساسية بشكل متبادل بين الأطراف، ومن الأفضل أن يتم ذلك قبل بداية الجلسة الأولى أو في بدايتها. وفضلاً عن الضمانات المتعلقة بالسلامة والأمن، عادة ما تغطي القواعد عناصر مثل مستويات السرية؛ وتبادل المعلومات؛ والتواصل الإعلامي الذي قد يشمل استخدام الوفود أو الكيانات المرتبطة بها لمنصات وسائل التواصل الاجتماعي؛ والسلوك والتصرف، خصوصاً فيما يتعلق بعضوات الوفود، حيثما ينطبق ذلك؛ وطرق عملية الوساطة، بما في ذلك تسوية الخلافات؛ وصنع القرار؛ والالتزامات والحساسيات الثقافية أو الدينية. ومن خلال توضيح كيفية حماية السرية والمعلومات، قد يتمكن الوسطاء من تهدئة خواطر الأطراف بشأن تبادل المعلومات المتعلقة بالمسائل العسكرية الحساسة أو مناقشتها، خاصة إذا كانت الأطراف "تتحدث وهي تتقاتل".

- **الاتصالات والتواصل مع أصحاب المصلحة**. تعد إدارة ونشر المعلومات والاتصالات المرتبطة بمفاوضات وقف إطلاق النار أمراً أساسياً للتقليل إلى أدنى حد من المعلومات المضللة وغيرها من المخاطر، خصوصاً فيما يتعلق بعمليات وقف إطلاق النار الأولي. وفي حين أن القواعد الأساسية التي صيغت بوضوح وتم الاتفاق عليها بصورة متبادلة يمكن أن تعالج بعض الشواغل في أثناء المفاوضات الرسمية، يُشجّع الوسطاء على النظر في هذه المسألة في أثناء الاجتماعات غير الرسمية كذلك.

- **اختيار المكان**. قد تكون القرارات المتعلقة بأماكن عملية الوساطة لوقف إطلاق النار معقدة، وخصوصاً في حالة عمليات وقف إطلاق النار الأولي، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن اختيار المكان قد يؤثر تأثيراً مباشراً على السلامة الشخصية للوفود وبالتالي على استعدادها أو قدرتها على المشاركة في العملية. وتشمل العناصر الرئيسية التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار عند اختيار المكان ما يلي:

  - إمكانية قبول الأطراف والسلطات المضيفة للمكان.
  - البعد عن منطقة النزاع.
  - توافر وأمن وسائل الاتصال التي تتيح للأطراف إمكانية التواصل مع قواعدها.
  - ضمانات السلامة والأمن في أثناء التنقل من المكان وإليه.
  - الحساسيات الثقافية.
  - الاحتياجات اللوجستية للنساء وأعضاء الوفود الأخرين، بما في ذلك الأفراد المدعوين بصفة مراقبين.

- **وضع جدول الأعمال**. عندما يتم التفاوض على وقف إطلاق النار كجزء من عملية سلام أوسع نطاقاً، فإن جدول أعمال المفاوضات على وقف إطلاق النار عادة ما يسترشد بجدول الأعمال العام لمحادثات السلام. وإذا تم وضع جدول أعمال خاص بمفاوضات وقف إطلاق النار تحديداً، فمن الأفضل أن تسترشد الأطراف بما تنوي أو تأمل تحقيقه من خلال وقف إطلاق النار. ويشكل الاتفاق على جدول الأعمال، وعلى تسلسل التفاوض بشأن القضايا، مرحلة رئيسية من جهود الوساطة. فجداول أعمال مفاوضات وقف إطلاق النار، التي عادة ما تعكس المضمون المقترح لوقف إطلاق النار الذي يؤمل أن يتم التوصل إليه في نهاية المطاف، تكون أكثر فعالية في تحقيق نهاية موثوقة ومستدامة للأعمال العدائية إذا كانت شاملة وغطّت جميع العناصر المطلوبة، وكذلك إذا تجنبت الثغرات التي قد تثير الارتباك في مرحلة التنفيذ.
وكجزء من اجتماعاتهم التحضيرية غير الرسمية، يمكن أن يقيّم الوسطاء على نحو مفيد جوانب الاتفاق المحتمل بين الأطراف بهدف التوصية بإضافة تلك القضايا إلى جدول الأعمال. كما يمكنهم أيضاً أن يساعدوا في ضمان اتفاق أطراف النزاع على كيفية الموافقة على بنود جدول الأعمال، على سبيل المثال، من خلال إنجاز كل موضوع كما هو متفق عليه، أو عن طريق التوقيع على الحزمة بأكملها فقط ("لا يتم الاتفاق على شيء حتى يتم الاتفاق على كل شيء"). وقد يكون من المفيد تفكيك المسائل الفنية المعقدة واعتماد نهج تدريجي أو مرحلي، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بعمليات وقف إطلاق النار الأولي، التي غالبا ما يتم التوسط فيها في سياقات تتسم بالحد الأدنى من الثقة.

- **بناء المعرفة الفنية وقدرات التفاوض لدى أصحاب المصلحة**. يمكن أن يقيّم الوسطاء بلباقة قدرات التفاوض لدى أطراف النزاع في أثناء الاجتماعات الرسمية وغير الرسمية، مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه المسألة غالباً ما تكون مسألة حساسة وأن أصحاب المصلحة قد لا يكونون على علم بأوجه القصور أو أنهم غير مستعدين للاعتراف بها.

ومن الأرجح أن يكون دعم بناء القدرات فعالاً إذا تم تقديمه إلى جميع الأطراف، ومن ضمنهم المراقبون والمشاركون من المجتمع المدني، بشكل شفاف وحيادي. وباستطاعة الوسطاء أن يسهموا في تحقيق الأثر المرجو من الدعم، وذلك من خلال تعاملهم بشكل واقعي مع الوقت والموارد اللازمة لمعالجة فجوات المعرفة. وفي بعض الظروف، قد تكون الكيانات أو الجهات الفاعلة الأخرى، بخلاف الوسيط أو فريق دعم الوساطة، في وضع أفضل لتقديم دعم بناء القدرات، وعلى وجه الخصوص إذا تم توجيه ذلك الدعم نحو طرف واحد فقط من أطراف النزاع.

ويمكن أن تكون ورش العمل حول المسائل الفنية والمواضيعية ذات الصلة بمثابة أدوات مفيدة لتحديد الخيارات ومناقشتها، لا سيما إذا كانت جميع الأطراف حاضرة. ويمكن أن يعرض الوسطاء تيسير هذه الورش قبل المفاوضات أو بعدها، أو قد يوصوا بميسرين آخرين. وإذا طلبت أطراف النزاع مستشارين متفرغين، يُشجّع الوسطاء على إتاحتهم لجميع أصحاب المصلحة بأقصى قدر من الشفافية، إذا سمحت الموارد بذلك (انظر المربع ٤).

- **صياغة اتفاق وقف إطلاق النار**. يمكن للأطراف أن تتفق على طرق لصياغة وقف إطلاق النار حتى قبل بدء المفاوضات التفصيلية. ويمكن اختيار أعضاء لجنة الصياغة من بين الأطراف وتكليفهم بمتابعة المفاوضات عن كثب، وذلك لتكوين صورة عن مواقف الأطراف وأي توافق ناشئ في الآراء تمشياً مع منهجية متفق عليها. ويمكن أن تعمل اللجنة على مشروع اتفاق في أثناء سير المفاوضات، أو أن تخرج بنص في كل مرة تتم فيها تسوية مسألة ما، أو أن تضع مشروعاً في نهاية المفاوضات. وبغض النظر عن النهج الذي تتبعه اللجنة، فإن سجل المفاوضات يعكس التقدم المحرز والاتفاق الناشئ مما يساعد على منع التراجع في الجلسات اللاحقة عن المسائل التي تمت تسويتها.

في بعض الحالات قد يرغب الوسيط في اقتراح مخطط أو حتى نص تفاوضي كامل يعكس جوهر المناقشات بين الطرفين. غير أنه بالنظر إلى ما يحمله ذلك من آثار في ملكية أطراف النزاع للاتفاق، فإن هذه الخطوات تتطلب دراسة متأنية ومشاورات. وفيما عدا صياغة النص التفاوضي، قد يقدّم الوسيط خيارات أو حتى مقترحات محددة لتقريب وجهات النظر للتغلب على المسائل الصعبة التي تنشأ في المفاوضات. وفي حين أن النُهج تختلف باختلاف سياقات التفاوض، يُشجّع الوسطاء على التأكد من أن يكون لدى جميع الأطراف فهماً عميقاً لنص وقف إطلاق النار خلال مراحل تطوره.

٢-٢-٥ تعزيز الشمول في عملية الوساطة لوقف إطلاق النار

من المرجح أن تتمتع عمليات التفاوض على وقف إطلاق النار الشاملة للجميع - أي إنها تشمل مختلف القواعد الشعبية وتضمن تلبية احتياجاتها المتباينة - بقدر أكبر من الشرعية والملكية الوطنية، وتسفر عن اتفاقات ذات نوعية أفضل، وتؤدي إلى ترتيبات تنفيذ مستدامة. ويضطلع الوسطاء بدور مهم في تحقيق درجة أكبر من الشمول في المشاورات والمفاوضات والتنفيذ، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بإشراك المرأة.

المربع ٣: الأطراف الثالثة ومجال الوساطة

قد تكون الأطر والضوابط التي يسعى من خلالها الوسيط إلى تيسير وقف إطلاق النار بين أطراف النزاع مختلفة اختلافاً كبيراً. ومن أجل الحفاظ على الاتساق، تستخدم هذه التوجيهات مصطلح الوسيط، ولكن يمكن لطرف ثالث داعم لمفاوضات وقف إطلاق النار أن يضطلع بأدوار متنوعة، من استضافة المحادثات أو الدعوة إلى عقدها إلى دور الميسر أو الوسيط، وأحياناً يكون قادراً على تقديم مقترحات موضوعية متعلقة بوقف إطلاق النار بحد ذاته. وقد تكون ولاية الوسيط ذات نطاق ضيق للغاية، كما هو الحال عندما تقتصر على مفاوضات وقف إطلاق النار فقط، أو قد تكون واسعة النطاق، ربما تشمل تيسير اتفاق سلام شامل بشأن القضايا الأمنية والسياسية وتلك المتعلقة بحقوق الإنسان.

وغالبا ما يعمل الوسطاء - سواء كانوا من الأمم المتحدة أم لا - في حيز مكتظ على الصعيد السياسي وصعيد الوساطة، يمكن أن يشمل مبعوثين تعينهم منظمات إقليمية ومنظمات دون إقليمية والدول الأعضاء، فضلاً عن الوسطاء الوطنيين أو المحليين. وقد تكون المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية مشاركة كذلك، إما بشكل مباشر في المفاوضات مع أطراف النزاع أو في جهود القنوات الخلفية للسماح للأطراف باستكشاف الأفكار والمقترحات بسرية. ولذلك، قد يحتاج الوسطاء إلى تنسيق هذه الجهود، إما بصورة غير رسمية وإما من خلال منتديات أو آليات يتم إنشاؤها خصيصاً لهذا الغرض، لضمان وحدة الهدف في سياق معين. ويمكن أن تكون المنتديات نفسها بمثابة منابر للتفاعل مع أصحاب المصلحة الدوليين حول المسائل المتعلقة بتعبئة الموارد لتنفيذ اتفاقات وقف إطلاق النار.

ولا يمكن أن يفترض الوسطاء أن ولاياتهم تنطوي على موافقة تلقائية أو مستمرة من أطراف النزاع، الذين قد يبحثون عن منتديات بديلة أو ميسرين بديلين بغية التوصل إلى نتيجة تفاوضية أكثر ملاءمة. وبالتالي، فإن قدرة الوسيط على التأثير على مناقشات وقف إطلاق النار بين أطراف النزاع وتوجيهها تعتمد على مجموعة من العوامل السياقية.

توعية المجتمعات المحلية بشأن أحكام نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج الواردة في اتفاق وقف إطلاق النار
ممثلو دراما في دارفور يقدمون عرضًا في الصريف، شمال دارفور، السودان، كجزء من أنشطة التوعية التي تدعمها العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، ٢٠١١ .
المصدر: صور الأمم المتحدة/ألبرت غوزاليس فران

ومن الناحية المعيارية، يستند الشمول إلى الاعتراف بأن المدنيين هم الذين يتحملون وطأة النزاع، وبالتالي فهم الذين ينبغي أن يرشدوا جهود صنع السلام وعملية التنفيذ ويشاركوا فيها. وتتيح المفاوضات الشاملة للجميع الفرصة لأصحاب المصلحة للتحدث عن تجاربهم واحتياجاتهم وشواغلهم وتطلعاتهم، فضلاً عن المشاركة في صنع القرار الذي يؤدي إلى نتيجة متجاوبة وفعالة ومستدامة.

ومن شأن المشاركة الكاملة والمجدية للمرأة - وكذلك الشباب والمجتمع المدني والأقليات - في مفاوضات وقف إطلاق النار أن تساعد على إشراك مجموعة متنوعة من وجهات النظر والأفكار والشبكات والموارد. وبالإضافة إلى تعزيز استدامة وقف إطلاق النار وملكيته المجتمعية، يمكن للجهود القائمة التي تبذلها هذه المجموعات لصنع السلام أو بناء السلام أن تسهم في استدامة الاتفاق. ومن خلال السعي إلى تحقيق الشمول، يمكن للوسطاء أن يساعدوا على تعزيز الملكية بين أصحاب المصلحة والمساءلة بين أطراف النزاع.

وقبل بدء المفاوضات الرامية إلى التوصل إلى وقف أولي لإطلاق النار، يمكن للوسيط إطلاع الأطراف بشكل مفيد على فوائد إشراك طيف واسع من الأصوات ووجهات النظر، بحيث يكونوا متأهبين للعملية وأكثر استعداداً للموافقة على نطاق وطرق شاملة للجميع بحلول الوقت الذي تبدأ فيه المفاوضات. ويتناول الفصل الثالث بمزيد من التفصيل مجموعة متنوعة من المنتديات والأشكال التي يمكن استخدامها لتشجيع وضع عملية أكثر شمولاً.

في غواتيمالا، تم إنشاء جمعية المجتمع المدني في أعقاب الاتفاق الإطاري لعام ١٩٩٤ بهدف إضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة المجتمع المدني في عملية السلام بين الحكومة والوحدة الثورية الوطنية الغواتيمالية. وصاغت الجمعية توصيات ومبادئ توجيهية غير ملزمة، بما في ذلك فيما يتعلق بوقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية، وقدمتها إلى وسيط الأمم المتحدة والطرفين.[١٩]

١٩- الاتفاق الإطاري حول استئناف عملية التفاوض بين حكومة غواتيمالا والاتحاد الثوري الوطني الغواتيمالي لعام 1994،
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_940110_FrameworkAgreemenResumptionNegotiatingWithURNG.pdf

٢-٢-٦ معالجة القضايا المتعلقة بسلامة المدنيين وحمايتهم

تقع سلامة وحماية المدنيين والبنى التحتية الإنسانية في صميم جميع مراحل عملية الوساطة لوقف إطلاق النار بدءاً من المرحلة التحضيرية، التي عادة ما تنطوي على اجتماعات غير رسمية (انظر الجزء ٢-٢-٤). ويمكن أن تمتد المرحلة التحضيرية وحدها لفترات طويلة من الوقت، قد يضطر الوسطاء خلالها إلى وضع مجموعة من الخيارات التي يحددها السياق للتصدي لتصعيد العنف ضد المدنيين، بمن فيهم النساء والأطفال والعاملون في مجال الإغاثة الإنسانية والمجال الطبي ومجتمعات الأقليات والسكان الذين شردهم النزاع.

ومن خلال الدعوة باستمرار لتأمين سلامة وحماية المدنيين والبنية التحتية الإنسانية ومساءلة أطراف النزاع خلال مرحلتي التفاوض التحضيرية والرسمية، يمكن للوسطاء أن يساعدوا في تعزيز امتثال أطراف النزاع للمعايير والمبادئ والالتزامات القانونية ذات الصلة في مراحل مبكرة من عملية الوساطة، وليس فقط عند التوصل إلى اتفاق رسمي لوقف إطلاق النار. كما أنهم قد يضطلعون بدور في ضمان التوصل إلى اتفاقات وقف إطلاق النار التي تهدف إلى تعزيز حماية المدنيين وأمنهم، مثلاً من خلال ضمان أن تشمل عمليات التفاوض مشاركة المجتمعات المحلية المتضررة من النزاع.

وبوجه عام، يمكن أن يضع الوسطاء استراتيجيات لتعزيز سلامة المدنيين وحمايتهم عن طريق:

- تعزيز فهم شامل للآثار المتعددة للعنف والنزاع وضمان فهم أطراف النزاع لأبعاد حقوق الإنسان والأبعاد الجنسانية للنزاع في المناقشات الدائرة في أثناء عملية التفاوض.
- تعزيز عملية شاملة للجميع تضم مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة -بما في ذلك المجتمع المدني والمنظمات ذات القواعد المجتمعية، والجماعات والشبكات النسائية، ومنظمات الشباب، والهيئات والجهات الفاعلة المحلية والوطنية والدولية التي تركز على القضايا الإنسانية، وقضايا حقوق الإنسان، والمساواة الجنسانية، وحماية الطفل.
- تقييم أنواع العنف الموجودة التي تحتاج إلى معالجة؛ وتوافر الخدمات للناجين من العنف؛ وأدوار وتجارب النساء والأطفال المرتبطة بالقوات والجماعات المسلحة؛ وتصورات النساء غير المقاتلات المرتبطات بالجماعات المسلحة؛ والاستراتيجيات المحتملة لضمان حماية الأطفال ومنع العنف الجنسي.
- استعراض آليات تنفيذ الاتفاقات السابقة لوقف إطلاق النار والسلام التي قد تشمل أحكاماً تتعلق بالمساواة الجنسانية، وحماية الطفل، ومنع العنف الجنسي المتصل بالنزاعات والحماية منه - وتحليل مدى استجابة تنفيذها للمنظور الجنساني، مع التركيز على تقييم الثغرات والفعالية، والروابط المحتملة بالسياق والعملية الحاليين.
- دراسة خطط العمل والبيانات القائمة والمزمعة الموقعة من جانب الأمم المتحدة وأطراف النزاع، وإسداء المشورة للأطراف بالإشارة إلى هذه الوثائق والاعتراف بها في اتفاق وقف إطلاق النار.[٢٠]
- تحديد عملية جمع البيانات، ونظم إدارة المعلومات، وآليات الرصد والإبلاغ القائمة.[٢١]
- تقييم قدرات السلطات المحلية ودون الوطنية والوطنية، فضلاً عن المنظمات غير الحكومية، فيما يتعلق بتوفير الخدمات للناجين من العنف الجنسي المتصل بالنزاعات.
- إعداد معلومات يسهل الوصول إليها ومستمدة من سياقات محددة حول الالتزامات القانونية الدولية بحماية المدنيين من جرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، وانتهاكات القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان.
- إجراء تخطيط مسبق للاستجابة لأحداث من قبيل التسريح أو إطلاق السراح التلقائيين للمقاتلات من النساء، أو الأطفال المرتبطين بالقوات والجماعات المسلحة، أو أفراد الأسرة المرتبطين بالقوات والعصابات المسلحة، وخاصة في أثناء عمليات الوساطة لوقف إطلاق النار في نزاع طال أمده.

٢-٢-٧ التعاون والتنسيق مع الجهات الفاعلة في المجال الإنساني

قد يتم السعي إلى وقف القتال لأغراض إنسانية والتفاوض بشأنه في أي مرحلة من مراحل النزاع قبل إجراء المفاوضات المتعلقة بعمليات وقف إطلاق النار الأولي أو النهائي، أو بالتوازي معها. وفي بعض الحالات، قد تتفق الأطراف على إدراج أحكام إنسانية محددة في اتفاقات وقف إطلاق النار.

ويُنصح الوسطاء بالتماس المشورة الفنية من منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية أو غيره من الجهات الفاعلة أو الشبكات الإنسانية، والتشاور والتعاون معهم، وتنسيق جهودهم بشكل وثيق حسب الاقتضاء. وفي نفس الوقت، يمكنهم دعم الأهداف الإنسانية من خلال كفالة أن يتضمن جدول أعمال المفاوضات حماية المدنيين، ومسؤولية الأطراف عن ضمان وصول المساعدات الإنسانية بشكل آمن وفي الوقت المناسب ودون عوائق. ويتضمن القيام بذلك تذكير أطراف النزاع بالتزاماتها ومساءلتها بموجب القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ذات الصلة.

٢٠- أصدر الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة المعني بالعنف الجنسي في حالات النزاع عدداً من البيانات حول منع العنف الجنسي المتصل بالنزاعات والتصدي له، ومن ضمنها بيانات مشتركة مع أطراف النزاع.

٢١- قد تشمل هذه الآليات ترتيبات الرصد والتحليل والإبلاغ المتعلقة بالعنف المتصل بالنزاعات؛ ونظم إدارة المعلومات المتعلقة بالعنف القائم على نوع الجنس؛ وآليات الرصد والإبلاغ بشأن الانتهاكات الجسيمة ضد الأطفال؛ ونظم إدارة المعلومات الخاصة بالإجراءات المتعلقة بالألغام؛ والنظم المجتمعية لجمع البيانات المتعلقة بالعنف وانتهاكات الحقوق.

المربع ٤: إعداد الأطراف لمفاوضات وقف إطلاق النار

يُمكّن التمرين التالي المكون من ثلاث خطوات الوسطاء من إعداد أطراف النزاع للمفاوضات وتكوين فهم أفضل بشأن وجهات نظرها. وتجتمع الأطراف خلال التمرين كل على حدة، في حين يظل عملها طي الكتمان.

المستوى ١: النتيجة المثلى. يتمثل هدف هذه الخطوة في قيام كل طرف بتحديد ماهية النتيجة المثلى التي ستتمخض عن وقف إطلاق النار - دون اعتبار لمصالح الطرف الآخر أو الأطراف الأخرى.

المستوى ٢: الاحتياجات الدنيا. تركز هذه الخطوة على تحديد ما هو ضروري إن لم يكن بالإمكان تحقيق النتيجة المثلى. ويتناقش ممثلون من كل طرف إلى جانب الوسيط بشأن الحد الأدنى لاحتياجاتهم فيما يتعلق بوقف إطلاق النار، ويحددون الشروط التي ينبغي تلبيتها لوقف القتال. إن اتباع الأطراف لأسلوب أوضح وأكثر اتساقاً فيما يتعلق باحتياجاتها الدنيا والطرق المتعددة التي يمكن من خلالها تحقيق هذه الاحتياجات أو حمايتها، سيساعدها على تقديم التنازلات في جوانب تعتبر أقل أهمية بالنسبة لها. وعادة ما تتسم هذه المباحثات الداخلية للأطراف بالصعوبة، وقد تتطلب تيسيراً. وتكون النتيجة سرية ما لم تقرر الأطراف مشاركتها أو مشاركة أجزاء منها.

المستوى ٣: أن يضع كل جانب نفسه في مكان الجانب الآخر. في الخطوة الثالثة، يقوم الطرف بإعادة النظر في جميع القرارات التي اتخذها في الجولات السابقة، ولكن من منظور الطرف الآخر. ويدرس الطرف نتيجته المثلى من وجهة نظر الأطراف الأخرى ويقيّم مدى قبولها بالنسبة لهم. ثم يكرر الطرف هذه الممارسة فيما يتعلق بالحد الأدنى لاحتياجاته. وقد يؤدي النظر إلى هذه الخيارات من وجهة نظر الآخر - الذي قد يتطلب تيسيراً كذلك - إلى تمكين الأطراف من توليد بدائل للقضايا التي من المرجح أن تنطوي على مشاكل في أثناء المفاوضات.

٢-٢-٨ تأمين الموارد المالية والبشرية اللازمة

تنطوي عمليات الوساطة من أجل وقف إطلاق النار أو عمليات تيسير وقف إطلاق النار استخداماً كثيفاً للموارد، وغالباً ما تستمر على مدى فترات طويلة من الزمن، وفي بعض الأحيان دون وجود تاريخ واضح في الأفق لنهايتها. ومن المطلوب توفير موارد كافية لأداء أنشطة من قبيل إنشاء مكتب تشغيلي وإدارته؛ وتعيين فريق لدعم الوسيط؛ وتيسير عمليات الوساطة (التي تنطوي على تكاليف السفر واستئجار المكان)؛ وترتيب بناء قدرات الأطراف وأصحاب المصلحة الآخرين؛ وتوفير رعاية الأطفال وغيرها من أشكال الدعم الأسري للوفود؛ وتعيين الخبراء. ويحتاج الوسطاء، بغية مواصلة تركيزهم على مهمتهم الأساسية فرق دعم تتسم بالكفاءة، بما في ذلك الخبراء المتخصصون ومستشارون في مجال اللوجستيات التشغيلية الذين يمكنهم إجراء تقييمات وتنبؤات منتظمة والتعامل مع المشتريات وإدارة الموارد.

مزيلو ألغام يعملون في موانغا في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ٢٠٠٧.
المصدر: صور الأمم المتحدة/مارتين بيريه

نقاط التوجيه الرئيسية: التحضير لمفاوضات وقف إطلاق النار

اعتبارات التخطيط

- تضمين وقف إطلاق النار في السياق السياسي الأوسع نطاقاً يكفل ربطه بالتقدم المحرز على صعيد معالجة الأسباب الجذرية للنزاع.
- تحديد التوقيت والمكان المناسبين للسعي إلى وقف مستدام لإطلاق النار يتطلب نهجاً ذا سياق محدد يستند إلى تحليل النزاعات بشكل يراعي الاعتبارات الجنسانية والعمرية، وتحديد شامل لأصحاب المصلحة، وفهماً واضحاً لعلاقة وقف إطلاق النار المقترح بعملية السلام الأوسع.
- نظراً لدينامية النزاعات، يتطلب هذا النوع من تحديد أصحاب المصلحة وتحليلهم تحديثاً منتظماً للمساعدة في توجيه الوسطاء في إعداد استراتيجيات المشاركة وعمليات الوساطة المناسبة والشاملة للجميع.
- عند تحديد طبيعة ونطاق أي تدابير لبناء الثقة في سياق وقف إطلاق النار، ينبغي الاسترشاد بالأهداف المتوخاة منها، التي قد تكون بناء الثقة، أو استعادة الزخم للمفاوضات المتوقفة، أو دعم التنفيذ. وتتسم تدابير بناء الثقة الأكثر فعالية بأنها ذات صلة وواضحة وبسيطة ولا ينبغي تأطيرها بوصفها «شروطاً» للمفاوضات.
- يُشجّع الوسطاء على التعاون وتنسيق جهود الوساطة في وقف إطلاق النار مع منسقي الشؤون الإنسانية والوكالات والصناديق والبرامج ذوي الصلة.
- إدارة المعلومات والتواصل أمران أساسيان في جميع مراحل التخطيط والتنفيذ. وتكون فرق الوساطة التي لديها القدرة على تخطيط وتنفيذ جمع المعلومات وتحليلها ووضع استراتيجية الاتصال أكثر مقدرة على الوصول إلى جميع شرائح المجتمع المحلي، بما في ذلك الفئات الضعيفة والمهمشة.

تصميم عملية وساطة من أجل وقف إطلاق النار

- يسترشد تصميم عملية الوساطة وخطتها بنوع وقف إطلاق النار الذي يتم التوسط فيه - أي ما إذا كان وقف إطلاق نار أولي أو نهائي.
- عند مناقشة العناصر الرئيسية لتصميم العملية مع أطراف النزاع، يمكن للوسطاء مساعدة الأطراف على تحديد أهداف واقعية وبناء توافق في الآراء من خلال توفير الخيارات وشرح الفرص والمخاطر المقابلة لها.
- عند تصميم عملية لوقف إطلاق النار، قد يرغب الوسطاء في إيلاء اهتمام خاص لنهج الوساطة؛ وشكل المباحثات ومكانها وجدولها الزمني وقواعدها الأساسية؛ وترتيب تسلسل وقف إطلاق النار فيما يتعلق بالمفاوضات السياسية؛ ووضع جدول الأعمال؛ وبناء المعرفة الفنية وقدرات التفاوض لدى الأطراف.
- يمكن أن يؤدي بناء قدرات الأطراف وإشراكها على صعيد المسائل الفنية إلى فتح مداخل إلى الوساطة، حتى قبل بدء المحادثات الرسمية. وتساعد هذه الأنشطة الوسطاء على فهم مصالح الأطراف ومواقفها والحد الأدنى من احتياجاتها، في الوقت الذي يقومون فيه بتيسير وضع جدول الأعمال وتحديد تسلسله.

- من الأرجح أن يكون دعم بناء القدرات فعالاً إذا تم عرضه على جميع الأطراف بشكل شفاف وحيادي؛ وفي بعض الحالات، قد يدرك الوسيط أن كيانات أو جهات فاعلة أخرى في وضع أفضل لتقديم هذا الدعم.

- في المراحل المبكرة من العملية، يمكن للوسطاء أن يتيحوا للأطراف إمكانية الوصول إلى الخبراء والمستشارين ذوي الخبرات المواضيعية ذات الصلة المراعية للاعتبارات الجنسانية والعمرية والمعرفة على المستوى التشغيلي المتعلقة بقضايا مثل حماية الطفل والعنف الجنسي المتصل بالنزاعات. ومن شأن القيام بذلك أن يزود أطراف النزاع بالمعارف والمهارات المطلوبة للمساهمة في سلامة المدنيين وحمايتهم، بدءاً بالمراحل التحضيرية غير الرسمية للعملية.

- يُشجّع الوسطاء على ضمان أن يكون لدى جميع الأطراف فهما مشتركاً بشأن النص المتطور وأن يكون متسقاً مع الالتزامات والأطر القانونية الوطنية والدولية ذات الصلة. وعند بدء المحادثات، قد تتفق الأطراف على طرق لصياغة إتفاق وقف إطلاق النار يلي المفاوضات ويعبر عن مواقف الأطراف وأي توافق ناشئ في الآراء.

- غالبا ما يعمل الوسطاء - سواء كانوا من الأمم المتحدة أم لا - في حيز مكتظ على الصعيد السياسي وصعيد الوساطة يمكن أن يشمل مبعوثين تعينهم منظمات إقليمية ومنظمات دون إقليمية والدول الأعضاء، فضلاً عن الوسطاء الوطنيين أو المحليين. وقد تكون المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية مشاركة كذلك، إما بشكل مباشر في المفاوضات مع أطراف النزاع، أو في جهود القنوات الخلفية. ولذلك، قد يحتاج الوسطاء إلى تنسيق هذه الجهود، إما بصورة غير رسمية وإما من خلال منتديات أو آليات يتم إنشاؤها خصيصاً لهذا الغرض لضمان وحدة الهدف في سياق معين.

معالجة الشمول وسلامة المدنيين وحمايتهم في عمليات وقف إطلاق النار

- يضطلع الوسطاء بدور مهم في تعزيز شمول أكبر في مشاورات عمليات وقف إطلاق النار ومفاوضاتها وتنفيذها. فمن المرجح أن تتمتع عمليات الوساطة التي تشمل العديد من القواعد الشعبية بقدر أكبر من الشرعية والملكية، وأن تسفر عن اتفاقات ذات نوعية أفضل، وأن تضع ترتيبات تنفيذ مستدامة.

- في سياق تعزيز تدابير سلامة المدنيين وحمايتهم، يمكن للوسطاء أن يستندوا في دعوتهم إلى المعايير الدولية، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. كما يمكنهم تحديد الفرص والتحديات ذات الصلة في سياقاتهم المحددة. علاوة على ذلك، فإن الوسطاء في وضع يمكنهم من إقناع أطراف النزاع بأنها تستطيع تعزيز شرعيتها الدولية أو استعادتها من خلال العمل وفقاً لأطر محددة للمساءلة.

اجتماع لآلية مراقبة وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية الانتقالية في جوبا في جمهورية جنوب السودان.
أعضاء اللجنة يناقشون تقرير المراقبين الأخير بشأن الانتهاكات والمنازعات بين الموقعين، ٢٠١٦.
المصدر: صور الأمم المتحدة/ جي سي مكلوين

الفصل الثالث

التوسط في عمليات وقف إطلاق النار الشاملة للجميع

يستكشف هذا الفصل كيف يمكن أن يزيد الشمول من احتمالات الوصول إلى نتيجة فعالة وشاملة ومستدامة من مفاوضات واتفاقات وقف إطلاق النار. ويؤكد على المشاركة الكاملة والمجدية للمرأة، ويقدم خيارات مبتكرة لتصميم العمليات من أجل تعزيز الشمول.

٣-١ لماذا يعتبر الشمول في عمليات وقف إطلاق النار أمراً مهماً؟

جرى العرف على اعتبار عمليات وقف إطلاق النار مسألة تخص القوات العسكرية وأفرادها، حيث ينصب تركيزها على الجماعات المسلحة وعلى تأمين نهاية للعنف. وغالباً ما كان هذا النهج يحد من نطاق المشاركين من خلال تهميش المدنيين العزل، بمن فيهم النساء، وذلك على الرغم من الدور الحاسم الذي يمكن أن يؤدوه في إقناع المتحاربين بالانخراط في محادثات وقف إطلاق النار. وتنطوي هذه النُهج على خطر يتمثل في مكافأة الأطراف المتحاربة بمقعد على طاولة المفاوضات، بينما تحفز الجماعات الأخرى بشكل غير مقصود على اللجوء إلى العنف لتأمين أهدافها.

وتستند الحجة الداعية إلى الشمول في الوساطة إلى الفهم القائل بأن إدماج طيف متنوع من وجهات النظر المجتمعية يمكن أن يساعد على معالجة الأسباب الجذرية للنزاع، وأن يعكس احتياجات وتجارب أولئك الذين تضرروا من العنف، وأن يولد شعوراً بملكية الاتفاق بين السكان المحليين. ويمكن للشمول أن يعزز شرعية العملية ويغير العلاقات المجتمعية ويقلل من المخاطر الخارجية، والأهم من ذلك كله، أن يزيد من استدامة النتائج.

وعلاوة على ذلك، وكما تمت الإشارة إلى ذلك في الفصل الثاني، فإن سلامة وحماية المدنيين والبنى الأساسية التي تحافظ على حياتهم وسبل عيشهم هما أمران أساسيان في أي عملية وساطة أو تفاوض لوقف إطلاق النار. ويمكن لعملية التفاوض في وقف إطلاق النار الشاملة للجميع أن تعزز سلامة المدنيين وحمايتهم، لا سيما من خلال التوصل إلى اتفاق يعزز النتائج المراعية للاعتبارات الجنسانية والعمرية التي تمتثل للقانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان؛ ويُلزم الأطراف بأحكام مخصصة لسلامة المدنيين وحمايتهم؛ ويتضمن طرق تنفيذ شاملة للجميع تسمح للمدنيين - وعلى وجه الخصوص النساء - بالاضطلاع بأدوار مركزية في جميع أبعاد تنفيذ وقف إطلاق النار.

في عام ٢٠٠٣، اجتمعت النساء المسلمات والمسيحيات في ليبيريا لإطلاق حملة حركة نساء ليبيريا للعمل الجماهيري من أجل السلام لممارسة الضغط على المتحاربين لكي يتفاوضوا. وفي أثناء محادثات وقف إطلاق النار التي جرت لاحقاً في أكرا في غانا، نظمت النساء الليبيريات اعتصامات خارج قاعات المفاوضات ورفضن السماح لأي من الوفود بالمغادرة إلى أن يتم التوقيع على اتفاق.

في الفيليبين، في عام ٢٠٠٣، ساعد التجمع الشعبي في ميندناو بقيادة نسائية على تعبئة أكثر من ١٠٠٠٠ شخص نازح داخلياً طالبوا بوقف فوري لإطلاق النار بين القوات الفلبينية المسلحة وجبهة مورو الإسلامية للتحرير .

٣-٢ أهداف الوساطة الشاملة للجميع وإطار السياسات الخاص بها

يشير الشمول في سياق السعي للتوصل إلى وقف لإطلاق النار، إلى مدى وطريقة تمثيل وإدراج وجهات نظر واحتياجات الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة المدنيين من غير الأطراف المتحاربة المباشرة في عملية ونتائج جهود الوساطة.[٢٢] وتمثل مشاركة المرأة وشبكات الشباب ومنظمات المجتمع المدني فضلاً عن الأقليات الاجتماعية والعرقية والدينية والإقليمية وغيرها من الأقليات شاغلاً رئيسياً. إذ أن العملية الشاملة للجميع لا تشرك بالضرورة جميع أصحاب المصلحة بشكل مباشر في المفاوضات الرسمية؛ وبدلاً من ذلك، يمكن أن تيسر تفاعلاً منظماً بين أطراف النزاع وأصحاب المصلحة الآخرين بهدف إدراج وجهات نظر متعددة في عملية الوساطة.

وتعكس الجهود الرامية إلى ضمان المشاركة الكاملة والمتساوية والمباشرة للمرأة في مفاوضات وقف إطلاق النار ومفاوضات السلام اعترافاً بأن المرأة تشكل ما لا يقل عن نصف السكان في معظم المناطق، وأن لها حقاً أصيلاً في أن تكون ممثلة في القرارات التي تؤثر على حياتها، وأن استدامة أي اتفاق سلام تتوقف على مدى استرشاد عملية صنع السلام باحتياجات المرأة وخبراتها ووجهات نظرها.

٢٢- تستند التوجيهات إلى تعريف "الشمول" الوارد في توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة، 2012، ص11، https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/filesGuidanceEffective-Mediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf

ندوة حول «المرأة الأفغانية: رسول السلام»
نساء أفغانيات من جميع أرجاء البلاد اجتمعن في كابول لمناقشة تجاربهن ورؤيتهن ومساهمتهن في السلام في البلاد، ٢٠١٧.
المصدر: صور الأمم المتحدة/ فاردين وايزي

وتقر الأمم المتحدة بضرورة المشاركة الكاملة والمتساوية والمجدية للمرأة في صنع السلام من خلال عشر قرارات صادرة عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة تحدد جدول أعمال المرأة والسلام والأمن.[٢٣]

وفي قرارين متزامنين في عام ٢٠١٦ بشأن هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام،[٢٤] أكد كل من مجلس الأمن والجمعية العامة أيضاً على أهمية إشراك منظمات المجتمع المدني في عمليات السلام.[٢٤]

علاوة على ذلك، أقر المجتمع الدولي بدور الشباب في تعزيز وصون السلام والأمن من خلال قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ٢٢٥٠ (٢٠١٥) و٢٤١٩ (٢٠١٨) و٢٥٣٥ (٢٠٢٠).[٢٥] وتدعو ورقة السياسات العالمية ''نحن هنا'' (٢٠١٩) إلى توسيع مشاركة الشابات والشبان داخل قاعة المفاوضات وحولها وخارجها لتعزيز احتمال أن تحظى عمليات السلام بقبول واسع النطاق وأن تكون مستدامة. وفي عام (٢٠٢٢)[٢٦] وضع التحالف العالمي للشباب خطة عمل استراتيجية مدتها خمس سنوات حول كيفية تحقيق هذا الهدف.[٢٧]

٣-٣ الشمول في الوساطة لوقف إطلاق النار

في حين تحظى الضرورة الاستراتيجية والحقوقية للشمول بقبول متزايد على المستوى العالمي، فإن ضمان تحقيقه في مفاوضات معينة لوقف إطلاق النار يستغرق وقتاً ويتطلب حساسية سياسية.

وبالتالي، فإنه من الأهمية بمكان توعية أطراف النزاع بمبدأ الشمول في الوساطة في أقرب وقت ممكن، ومن الأمثل أن يتم ذلك قبل بدء أي جهود وساطة رسمية لوقف إطلاق النار.

إن عملية تأمين إدراج الشمول في مفاوضات وقف إطلاق النار هي عملية تتشكل حسب السياق. وتعتمد فعاليتها على مراعاة أسباب النزاع المحلي وديناميكاته، ومسببات العنف وأنواعه، ومواقف أطراف النزاع، واحتياجات السكان، وأهداف وقف إطلاق النار، والروابط المحتملة بالمفاوضات السياسية التي قد تكون قائمة أو مزمعة.

ومن المهم أيضاً الإشارة إلى أن الشمول في سياق المفاوضات الرامية إلى التوصل إلى وقف إطلاق نار أولي يمكن أن يمهد السبيل للمشاركة في جهود صنع السلام اللاحقة - من قبيل تحديد الجهات الفاعلة التي سيكون لها مقعد على الطاولة والتي سيتم التماس آرائها بشأن تصميم العملية ووضع جدول الأعمال. ويمكن أن يكون للشمول في مفاوضات وقف إطلاق النار - وعدمه - آثاراً دائمة تتجاوز بكثير الوقف الفوري للعنف، بما في ذلك الآثار على فعالية جهود السلام طويلة الأجل.

٢٣- كان قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1325 (2000) بشأن المرأة والسلام والأمن أول قرار يعترف بالأثر المتمايز للنزاعات على المرأة ودور المرأة في منع نشوب النزاعات وتسويتها وحقها الأساسي في أن يتم إشراكها في عمليات السلام، ويدعو إلى مشاركة المرأة على قدم المساواة مع الرجل في جهود صنع السلام.

٢٤- يؤكد قرار مجلس الأمن 2282 (2016) وقرار الجمعية العامة A/RES/70/262 على أن "الشمول هو أمر أساسي للنهوض بعمليات بناء السلام الوطنية وأهدافها من أجل ضمان مراعاة احتياجات جميع شرائح المجتمع"، مع التأكيد على أن "المجتمع المدني يمكن أن يؤدي دوراً مهماً في دفع الجهود الرامية إلى استدامة السلام".

٢٥- يدعو قرار مجلس الأمن 2419 (2018) على وجه الخصوص إلى إشراك الشباب بشكل مجد في عمليات السلام الرسمية وغير الرسمية. ويصف مجلس الأمن الشباب بأنهم "أشخاص تتراوح أعمارهم بين 18 و29 سنة). انظر القرار 2250 (2015).

٢٦- علي التيوك وإيرينا غريزيلج، نحن هنا: نهج متكامل لعمليات سلام الشاملة للشباب ، 2019. https://www.youth4peace.info/system/files/2019-07/Global Policy Paper Youth Participation in Peace Processes.pdf.

٢٧-إيرينا غريزيلج وعلي سليم، نحن في هذا الأمر معاً: تفعيل خطة عمل استراتيجية خمسية لعمليات السلام الشاملة للشباب، التحالف العالمي للشباب والسلام والأمن، 2022 ، https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2022/01/YPS-five-year-strategic-action-plan.pdf.

فعالية للتوعية بتنظيم من بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان
ممثلة تناقش دور الشباب والزعماء التقليديين والممثلات
والمسؤولين المحليين في تعزيز السلام والاستقرار في جونقلي، ٢٠١٢.
المصدر :صور الأمم المتحدة / مارتين بيريه

إن ضمان إدراج النُهج الشاملة للجميع التي تُمكن مشاركة أصحاب المصلحة المدنيين بشكل مباشر قد يكون أمراً أكثر صعوبة في عمليات وقف إطلاق النار الأولي، حيث كثيراً ما تتم محاولة التوصل إليها في بيئات تشهد تصاعداً في العنف، وأوضاعاً إنسانية ملحة، وانعداماً تاماً للثقة. وعلى النقيض من ذلك، قد تكون عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار، التي تتيح المجال لإدراج ترتيبات شمول ذات طابع أكثر رسمية بين أصحاب المصلحة، أكثر قدرة على تمكين تمثيل جميع الأطراف وأصحاب المصلحة بأشكال وأعداد متفق عليها. وبالنظر إلى أن عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار هي بالأساس ذات تطلعات مستقبلية وتميل إلى أن تتضمن أحكاماً بشأن أداء قطاع الأمن وشكله وإعادة هيكلته، فإنها تمثل فرصة نادرة لإدراج الشمول في المفاوضات وتحقيق نتائج ذات آثار بعيدة المدى على المجتمع بأكمله. [٢٨]

٣-٤ دور الوسطاء

يعد مبدأ الشمول مبدأً أساسياً لعمل جميع الوسطاء. فمن خلال تضمين الشمول في جوانب التحليل والدعوة والتصميم والتوصيات التي توجه عملية الوساطة، يمكن للوسطاء إرسال إشارات مهمة داخل فرقهم وخارجها.

ويمكن للوسطاء ممارسة الشمول الجنساني والعمري داخل نطاق فرق الوساطة، وذلك من خلال ضمان أن تشغل المرأة أدواراً عليا ومؤثرة بهدف تحقيق التكافؤ بين الجنسين في صفوف الموظفين، وضمان أن يكون لدى جميع أعضاء الفريق فهماً راسخاً للبعدين الجنساني والعمري في مجالات اختصاصهم المواضيعية، وإدراج خبرات جنسانية في فريق دعم الوساطة.

وتستند الوساطة الشاملة للجميع إلى تحليل للنزاعات يراعي الاعتبارات الجنسانية والعمرية، ويأخذ أبعاد حقوق الإنسان في عين الاعتبار. وبغية تكوين فهم راسخ للأسباب الجذرية لأي نزاع معين وللقوى التي تعزز العنف أو السلام، يمكن أن ينطوي هذا التحليل بشكل مفيد على تحديد شامل لأصحاب المصلحة، على النحو الذي تمت مناقشته في القسم ٢-٢-٣، والنظر في المجموعة الكاملة لهياكل السلطة وديناميكياتها.

ولدعم هذا العمل، يمكن للوسطاء العمل مع المنظمات النسائية، ومجموعات المجتمع المدني، وممثلي الناجين من العنف الجنسي، فضلاً عن شبكات الشباب، والجماعات العقائدية والزعماء التقليديين والأوساط الأكاديمية وممثلي القطاع الخاص. ويتمثل أحد السبل لتحقيق ذلك في بناء شراكات وعقد مشاورات منتظمة لضمان أن تسترشد عملية الوساطة بوجهات النظر المختلفة، ويفضل أن يتم البدء في ذلك في أقرب وقت ممكن.

ويتمتع الوسطاء بوضع فريد يمكنهم من ضمان فهم أطراف النزاع لفوائد المشاركة المباشرة للمجتمع المدني في عملية الوساطة. ويمكنهم أن يدعو إلى مشاركة المرأة بصورة مباشرة في المحادثات، ليس فقط كعضوة في فرق التفاوض التابعة لأطراف النزاع، وإنما أيضاً كجزء من وفود الأطراف الثالثة المستقلة، عند الاقتضاء. وفي حين أن أطراف النزاع هي التي تحدد في نهاية المطاف تكوين وفود التفاوض، فإن الوسطاء يمكنهم تشجيعها على تعيين النساء فيما لا يقل عن ثلث المناصب العليا في وفود التفاوض التابعة لها.

٢٨ - روشني مينون، عمليات وقف إطلاق النار واتفاقات وقف إطلاق النار المستجيبة للمنظور الجنساني، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2021، https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEAsia/Docs/Publications/2021/06/af-Sustianing-Peace-brief-Ceasefires-English.pdf

٢٩- تشمل الاتفاقات الدولية ذات الصلة قرارا مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1325 (2000) و 2419 (2018)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وإعلان ومنهاج عمل بيجين، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

ولضمان تطبيق جميع أحكام وقف إطلاق النار على جميع الناس، يمكن للوسطاء إسداء المشورة للوفود بشأن استخدام مصطلحات شاملة للجميع. كما يمكنهم أن ينصحوا الأطراف بإظهار التزامها بتنفيذ اتفاق يتماشى مع القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وحقوق المرأة، مثلاً من خلال الاستشهاد بالاتفاقات الدولية والقوانين الوطنية ذات الصلة، سواء في مبادئ وقف إطلاق النار، أو كجزء من الأحكام المتعلقة بآليات المراقبة والتحقق.[٢٩] وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للأحكام أن تؤكد من جديد الحقوق المتساوية للرجل والمرأة، وأن تعالج الاحتياجات المتمايزة للمرأة في حالات النزاع، وأن تلتزم بتنفيذ الاتفاق بشكل يستجيب للاعتبارات الجنسانية ويراعي الاعتبارات العمرية، وأن تكفل انخراط المرأة والشباب والجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع المدني في آليات مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه، فضلاً عن الترتيبات المرحلية أو الانتقالية الأخرى.

٣-٥ التدابير اللازمة لدعم مشاركة المرأة والمجتمع المدني

تمثل المشاركة المباشرة للمرأة وشبكات الشباب ومجموعات المجتمع المدني وغيرهم من أصحاب المصلحة المدنيين النهج المفضل للشمول، مهما كان هذا الأمر صعباً أو بعيد المنال في سياقات معينة. فمفاوضات وقف إطلاق النار التي تشارك فيها هذه الجماعات بشكل نشط على الطاولة ستؤدي على الأرجح إلى إظهار الاحتياجات المحددة لهذه الجماعات، ومعالجة الأسباب الجذرية للنزاع، وضمان الشعور بالملكية. وفي حال كانت ولايتهم تسمح لهم بتنظيم العملية، يمكن للوسطاء أن يقدموا حوافز لتشجيع المشاركة المباشرة، على سبيل المثال من خلال إدخال نظام الحصص (الكوتا)، أو منح أطراف النزاع مقاعد إضافية لوفود التفاوض على أن تشغلها النساء أو ممثلو المجتمع المدني أو وفود الأطراف الثالثة المستقلة.

ويتطلب تأمين مفاوضات شاملة للجميع في عمليات وقف إطلاق النار - أو أي عملية أخرى من عمليات السلام - مداخل متعددة وطرق متنوعة لإشراك المرأة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني. فبالإضافة إلى دعم المشاركة المباشرة لهذه الفئات في مباحثات وقف إطلاق النار، يمتلك الوسطاء عدداً من خيارات الشمول المبتكرة ومتعددة المسارات لضمان أن تسترشد مواقف أطراف النزاع، وعملية الوساطة نفسها، بوجهات نظر مجتمعية متنوعة. وتتضمن الخيارات عقد مشاورات مع المجتمع المدني، وإنشاء فرق عمل متخصصة، وتشكيل مجالس استشارية، وتنظيم منتديات لأطراف النزاع للتشاور مع الجهات الفاعلة المدنية، وتيسير وجود مراقبين في المحادثات، وطلب مدخلات مقترحة للاتفاق، ومشاركة مطالب مجموعات المجتمع المحلي بشأن السلام مع الأطراف، وتمكين فرق العمل التابعة للجهات الفاعلة في المجتمع المدني من استعراض الاتفاق قبل وضعه في صيغته النهائية.

ويمكن أن يمتد النهج الشامل للجميع إزاء ترتيبات وقف إطلاق النار والترتيبات الأمنية إلى ما بعد مرحلتي الوساطة والتفاوض إذا تم إضفاء الطابع الرسمي على أدوار مجدية للمرأة ومجموعات المجتمع المحلي في تنفيذ وقف إطلاق النار. فبمجرد الانتهاء من وضع اتفاقات وقف إطلاق النار، يمكن أن يعمل الوسطاء على تزويد النساء ومنظمات المجتمع المدني بالمزيد من بناء القدرات لتمكينها من الاضطلاع بهذه الأدوار الرسمية لدعم التنفيذ. ومن شأن وجود دور مركزي للنساء وممثلي المجتمع المدني في آليات الإشراف على وقف إطلاق النار ومراقبته أن يمنحهم القدرة على تقديم المشورة، وطرح الأسئلة، وطلب التوضيحات، وإخضاع الأطراف لقدر أكبر من المساءلة في أثناء التنفيذ.

في سوريا، قامت الأمم المتحدة بدور محوري في تشكيل اللجنة الدستورية السورية وتأمين ما يقرب من ٣٠ في المائة من المقاعد الـ ١٥٠ للنساء. ومن الجدير بالذكر أن التصميم ثلاثي الأطراف لهيكل اللجنة أفسح المجال لمكون "الثلث الأوسط" (مندوبو المجتمع المدني) حيث شكلت النساء ما يقرب من ٥٠ في المائة منهم.

٣-٦ تيسير مشاركة المرأة والمجتمع المدني

يتطلب ضمان المشاركة المجدية والفعالة للمرأة والمجتمع المدني في مفاوضات وقف إطلاق النار تخطيطاً مسبقاً. ويُشجّع الوسطاء على التواصل مع ممثلي المجموعات النسائية وشبكات الشباب ومنظمات المجتمع المدني الأخرى في أقرب وقت ممكن من عملية الوساطة، بما في ذلك من خلال حملات التواصل الاستراتيجية وتبادل المعلومات المصممة خصيصاً. ولا بد في هذا السياق من إعطاء إخطار مسبق ملائم بشأن عقد المحادثات والمشاورات.

ويمكن أن يعزز الوسطاء جهودهم من خلال تيسير دعم مكرّس لبناء قدرات الممثلين المحتملين والمشاركين. وبغية تحديد المتطلبات الملموسة للانخراط المستمر للمشاركين في المباحثات، يمكن للوسطاء إجراء تقييمات للمخاطر مسترشدين بمبدأ "عدم إلحاق الضرر" لمنع إلحاق أي ضرر غير مقصود بممثلي النساء والمجتمع المدني.

وتمثل سلامة المشاركين أحد أهم الاعتبارات. ففي سياقات عديدة، تعرضت ممثلات المجتمع المدني لخطاب الكراهية وهجمات مستهدفة أخرى، شخصياً أو عبر الإنترنت.

وقد يكون من الضروري التوصل لاتفاق بشأن مدونة لقواعد السلوك تنظم السلوك تجاه عضوات الوفود، وكذلك بشأن الحماية الشخصية أو التدابير الأمنية الخاصة بهن، بحيث يشمل ذلك النساء اللائي يشاركن في الآليات الاستشارية أو يعملن في الهيئات الفنية.

ويمكن للوسطاء كذلك أن يقدموا خدمات الدعم، من قبيل إمكانية الحصول على بدلات الإقامة المناسبة (لتغطية تكاليف النقل المحلي وتذاكر الطيران والفنادق والوجبات والنفقات النثرية وغيرها من النفقات)، حسب الاقتضاء وعلى قدم المساواة لجميع أعضاء الوفود. ويمكن أن تتخذ المساعدة الإضافية شكل رعاية الأطفال والمرافقين، وتحديد مواعيد الاجتماعات في المواقع والساعات التي تساعد على زيادة مشاركة المرأة إلى أقصى حد. ويمكن للوسطاء، من خلال التواصل المنتظم مع المانحين المشاركين في تمويل المباحثات، المساعدة في ضمان ألا تحد اللوائح المالية، عن غير قصد، من الدعم اللوجستي بشكل يقيد المشاركة.

وقد يحتاج ممثلو المجتمع المدني المشاركين في مباحثات وقف إطلاق النار أو في تنفيذ الاتفاق النهائي إلى معارف فنية متخصصة لتقديم مساهمات مجدية. وبغية تحقيق هذه الغاية، يمكن للوسطاء توفير فرص إضافية لبناء القدرات، بما في ذلك من خلال استراتيجيات منسقة مع الشركاء المحليين والدوليين الذين يمكن أن يقدموا دورات تدريبية مصممة خصيصاً لهذا الغرض.ومن شأن اعتماد نُهج مبتكرة لورش العمل الفنية مثل استخدام التكنولوجيا الرقمية، ونماذج المشاركة المختلطة، وربط عضوات الوفود بغيرهن من النساء اللائي شاركن في مفاوضات سابقة لوقف إطلاق النار في جميع أرجاء العالم - أن يدعم اجتماعات وضع الاستراتيجيات، وتبادل الخبرات، والدروس المستفادة.

إن من شأن توفير منبر لتمكين المجموعات النسائية ومنظمات المجتمع المدني من الاجتماع مع وفود أطراف النزاع طوال محادثات وقف إطلاق النار، أن يمكن الوسطاء من تيسير توصيل مطالب ومظالم السكان المحليين، إلى جانب زيادة الضغط على أطراف النزاع للانتهاء من وضع الاتفاق، وتحفيز الزخم من أجل التوصل إلى نتيجة. وقد تستفيد هذه الاجتماعات أيضاً من دعم الترتيبات التنظيمية، التي يمكن للوسيط أن ييسرها كذلك.

وعلى نحو أكثر شمولاً، من الجدير مراعاة أن المجموعات النسائية ومنظمات المجتمع المدني يمكن أن تواجه تحديات سياسية ومالية تؤثر على قدرتها على المشاركة في جهود الوساطة. وفي مثل هذه الحالات، يمكن للوسطاء أن يساعدوا من خلال إبلاغ المانحين بالحاجة إلى تمويل مستمر وموثوق ومرن لدعم الشمول والمشاركة في المفاوضات.

إطلاق سراح جنود أطفال في يامبيو في جمهورية جنوب السودان
أطفال مرتبطون بالنزاع المسلح أفرجت عنهم جماعات مسلحة في يامبيو، ٢٠١٨. وتشمل الخطوات التالية إعادة إدماجهم في المجتمع المحلي وتعلم مهارات جديدة لدعم أنفسهم.
المصدر: صور الأمم المتحدة/ أيزاك بيلي

نقاط التوجيه الرئيسية: التوسط في عمليات وقف إطلاق النار الشاملة للجميع

- يمكن أن يعزز الشمول في مفاوضات وقف إطلاق النار احتمالات الخروج بنتيجة فعالة وشاملة ومستدامة، فيما يتم أيضاً تحسين العلاقات مع السكان المحليين وفيما بينهم في أثناء التنفيذ.

- يشكل تعزيز حماية المدنيين وأمنهم إحدى الوظائف المشتركة في عملية مفاوضات وقف إطلاق النار الشاملة للجميع، والاتفاق الذي يلزم الأطراف بأحكام مكرسة بشأن سلامة المدنيين وحمايتهم، وطرق التنفيذ الشاملة للجميع التي تسمح للمدنيين - وعلى وجه الخصوص النساء - بالاضطلاع بأدوار محورية في جميع أبعاد تنفيذ وقف إطلاق النار.

- إن إن إدراج الشمول في المشاركات غير الرسمية غير الرسمية قبل بدء مفاوضات وقف إطلاق النار الفعلية يمكن أن يؤدي دوراً محورياً في تمهيد الطريق لمن سيشارك في محادثات السلام اللاحقة. فالانخراط المركز والمبكر مع أطراف النزاع بشأن الشمول هو أمر ضروري.

- مشاركة المرأة الكاملة والمتساوية والمجدية والمباشرة في مفاوضات وقف إطلاق النار هي أمر أساسي لعملية شاملة للجميع. كما يتسع نطاق الشمول بحيث يتضمن إشراك شبكات الشباب ومنظمات المجتمع المدني والمجموعات الاجتماعية أو العرقية أو الدينية أو الإقليمية أو غيرها، وذلك بحسب السياق.

- بالمقارنة مع عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار، يمكن لعمليات وقف إطلاق النار الأولي أن تنطوي على قدر أكبر من التحديات فيما يتعلق بتأمين المشاركة المباشرة لأصحاب المصلحة المدنيين، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى أنه كثيرا ما يتم التفاوض بشأنها ضمن نطاق ضيق وفي أثناء فترات تشهد عنفاً متصاعداً وثقة محدودة. إن المشاركات غير الرسمية مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة، ومراعاة تصوراتهم وشواغلهم، يمكن أن تساعد على تعزيز الشمول في مثل هذه الحالات.

- يمكن للوسطاء أن يبلغوا الأطراف بفوائد الشمول، ويُظهروا قيمة مشاركة المرأة في فرقها، ويستندوا في عملهم إلى التحليل المراعي للاعتبارات الجنسانية - والعمرية- ومشورة الخبراء في الشؤون الجنسانية، وينخرطوا في مشاورات منتظمة مع المجموعات النسائية والجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع المدني.

- يمكن أن تساعد الخيارات المبتكرة لتصميم العملية في تعزيز الشمول ويجدر استكشافها. وتشمل الخيارات تقديم حوافز لأطراف النزاع، على سبيل المثال من خلال توفير مقاعد إضافية على طاولة المفاوضات، على أن تشغلها مندوبات من النساء؛ واقتراح مقاعد مخصصة للنساء وممثلي المجتمع المدني في المفاوضات، بما في ذلك وفود الأطراف الثالثة؛ والاستفادة الاستراتيجية من المنصات الرقمية.

- ويمكن للوسطاء التماس خيارات أوسع نطاقاً للشمول لاستكمال المشاركة المباشرة للمندوبات ومندوبي المجتمع المدني في عمليات وقف إطلاق النار. على سبيل المثال، يمكنهم إنشاء فرق عمل متخصصة، ومنتديات تشاورية ومجالس استشارية للمجتمع المدني؛ وتيسير تواجد المراقبين في المحادثات؛ ونقل مطالب المجتمع المدني بشأن السلام إلى المفاوضين؛ وتمكين فرق عمل المجتمع المدني الشاملة جنسانياً من استعراض مشروع الاتفاق قبل الانتهاء من وضعه.

- من الضروري أن يكون تنفيذ اتفاقات وقف إطلاق النار شاملاً للجميع. ويساعد استخدام المصطلحات الشاملة للجميع على ضمان انطباق جميع الأحكام على جميع الناس. ويمكن للوسطاء أيضاً تشجيع الأطراف على النظر في آليات مراقبة وتحقق شاملة للجميع تشمل مشاركة المرأة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني.

- قد يتطلب ضمان مشاركة النساء وممثلي المجتمع المدني مشاركة فعالة في مفاوضات وقف إطلاق النار توفير دعم مخصص لذلك. ومن خلال عملهم مع الشركاء المحليين والدوليين، يتمتع الوسطاء بوضع جيد يجعلهم قادرين على تمكين أعضاء الوفود من الحصول على المشورة الفنية، وبناء القدرات، والخدمات الأمنية، والنقل، ورعاية الأطفال، والتعويض المالي، والوصول إلى التكنولوجيا، وغيرها من أشكال الدعم، حسب الاقتضاء.

الفصل الرابع

التوسط في محتويات اتفاق وقف إطلاق النار

لا تنحصر اتفاقات وقف إطلاق النار في نموذج واحد. ويستكشف هذا الفصل بعضاً من نهج الوساطة المتبعة في العناصر الفنية الأكثر شيوعاً في اتفاقات وقف إطلاق النار. وهذا الفصل ليس شاملاً وهناك قضايا وعناصر فنية إضافية قد تكون ذات صلة في سياقات معينة.

مقاتلون سابقون في القوات المسلحة الثورية الكولومبية يستعدون لعملية التجمع في كولومبيا، ٢٠١٧
المصدر: بعثة الأمم المتحدة للتحقق في كولومبيا

٤-١ محتويات اتفاق وقف إطلاق النار

جرى العرف على اعتبار عمليات وقف إطلاق النار بأنها عمليات تعتمد على السياق، وقد تسعى عمليات وقف إطلاق النار إلى معالجة عدد صغير أو مجموعة كبيرة من القضايا، من قبيل:

- حماية المدنيين وحقوق الإنسان.
- وضع المقاتلين وأسلحتهم وذخائرهم.
- الترتيبات الأمنية المرحلية أو الانتقالية.
- ترتيبات الحكم المرحلية أو الانتقالية.
- تنسيق الشؤون الإنسانية وترتيباتها.

عند صياغة جدول الأعمال الأساسي لمفاوضات وقف إطلاق النار - بدعم تيسيري من الوسيط - تحاول الأطراف بناء توافق في الآراء حول نطاق وقف إطلاق النار المحتمل، فضلاً عن القضايا التي ستتم معالجتها وترتيب تسلسل التفاوض بشأنها. كما أنها تتفق على طرق للتفاوض بشأن القضايا الخلافية وتسوية المنازعات. وفي حين أن جدول الأعمال الأولي المتفق عليه لمفاوضات وقف إطلاق النار عادة ما يوفر توجيهاً عاماً، فإن بإمكان أطراف النزاع توسيعه وإدخال تغييرات خلال المفاوضات، شريطة إعلان جميع الأطراف موافقتها.

ويسترشد شكل اتفاق وقف إطلاق النار ومحتوياته النهائية بنتائج المفاوضات حول جميع القضايا، وذلك بالاستناد إلى جدول الأعمال الذي اتفقت عليه الأطراف في البداية، والذي ربما تم تعديله في أثناء المحادثات.
وفي المقابل، يساعد اتفاق وقف إطلاق النار الرسمي - الذي يعبر بوضوح عن جميع نتائج المفاوضات بالتفصيل وبالتسلسل المتفق عليه - على بناء الثقة وتشجيع الامتثال. ومن الأرجح أن يكون الاتفاق مستداماً إذا وضّح من هي الأطراف الموقعة، وحدد الأطراف الأخرى المرتبطة بالأطراف الموقعة أو الخاضعة لسيطرتها أو المؤيدة لها. ويمكن للوسطاء أن يطالبوا بهذا التوضيح في اتفاق وقف إطلاق النار المتطور طوال سير عملية الوساطة، بما في ذلك من خلال ترتيب المشورة والدعم الفنيين. ويقدم المربع ٥ ملخصاً للعناصر الأساسية لاتفاق وقف إطلاق نار فعال.

المربع ٥: العناصر الأساسية لاتفاق وقف إطلاق النار

يمكن للعناصر التالية أن تعزز اتفاق وقف إطلاق النار:

- تحديد أطراف النزاع الموقعة والجهات التابعة لها أو المرتبطة بها.
- النص بوضوح على المبادئ المشتركة، وأهداف وقف إطلاق النار، والتعاريف، لتعزيز الفهم المشترك للمصطلحات المستخدمة (انظر القسم ٤-٢).
- الوضوح بشأن جغرافية مناطق وقف إطلاق النار، بما في ذلك نوع ومصادر الخرائط المستخدمة في جميع مراحل التفاوض (انظر القسم ٤-٣).
- طرق تنظيم القوات والسيطرة عليها وإدارتها، مثل فصل المقاتلين وفك الاشتباك بينهم وإعادة نشر المقاتلين والأسلحة والذخائر (انظر القسم ٤-٤).
- مدونة قواعد سلوك توضح الأنشطة المسموح بها والمحظورة بهدف تعزيز الامتثال (انظر القسمين ٤-٥ و٤-٦).
- طرق وآليات المراقبة والتحقق التي يتم تصميمها لتمكين الرقابة السياسية الفعالة وتعزيز الامتثال والمساءلة (انظر الفصل الخامس).
- آليات وطرق تسوية المنازعات وخفض التصعيد، مع وجود خطوط اتصال واضحة وتبادل للمعلومات (انظر الفصل الخامس).
- الترتيبات الأمنية المرحلية والانتقالية والنهائية، وصلاتها بآليات وهيئات الحكم الانتقالي الأخرى (انظر القسمين ٤-٧ و٤-٨).
- أحكام بشأن المساءلة بموجب القانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والأطر المعيارية العالمية المتعلقة بنوع الجنس والعنف الجنسي المتصل بالنزاعات، والأطفال المرتبطين بالقوات والجماعات المسلحة (انظر القسم ٣-٤)
- إطار زمني ومصفوفة يستخدمان للحصول على لمحة سريعة بشأن التزامات الأطراف بموجب اتفاق وقف إطلاق النار، ويتم تقديمهما كمرفق (انظر القسم ٦-٣).
- تاريخ ووقت دخول وقف إطلاق النار حيز النفاذ.
- التوقيع على الاتفاق لإضفاء شعور بالالتزام التعاقدي.

٤-٢ الأهداف والمبادئ والتعاريف

من شأن التوصل إلى اتفاق حول أهداف وقف إطلاق النار ومبادئه وتعاريفه أن يبني الثقة بين الأطراف وأن يعطي زخماً للتفاوض بشأن القضايا الأخرى المرتبطة بوقف إطلاق النار.

الأهداف. تحدد أهداف وقف إطلاق النار سياقه، والغرض العسكري أو السياسي أو الإنساني أو الاجتماعي أو الاقتصادي ذي الصلة، وكيفية ارتباط وقف إطلاق النار بعملية السلام الأوسع نطاقاً. وقد يكون لدى وقف إطلاق النار الأولي - أهدافاً عامة، مثل تهيئة بيئة مواتية لعملية سلام سياسية. وتميل عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار، التي غالباً ما يتم السعي إليها كجزء من عمليات السلام الشاملة، إلى تحقيق أهداف تتمثل في إنهاء النزاع بشكل قاطع، والتوصل إلى تسوية شاملة من خلال تفكيك أو إصلاح بعض أو جميع القوى الأمنية التي شاركت في الأعمال العدائية.

المبادئ. تمثل مبادئ وقف إطلاق النار القواعد التوجيهية له، كما أنها تمثل تعبيراً عن حسن نوايا الأطراف والتزامها بمجموعة من القيم المتفق عليها بشكل متبادل.

وتتيح المناقشات والمفاوضات الدائرة حول المبادئ فرصاً للوسيط لبناء حد أدنى من توافق الآراء والثقة بين أطراف النزاع قبل الانتقال إلى القضايا التنفيذية الأكثر حساسية. ومن خلال الدعوة إلى المبادئ ذات الصلة، يمكن للوسطاء الحصول على التزام الأطراف بالقانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، والأطر الدولية المعيارية (على سبيل المثال بشأن نوع الجنس وحماية الطفل والعنف الجنسي).

التعاريف. بشكل عام، ليس هناك تعاريف مقبولة عالمياً للمصطلحات الفنية المستخدمة في اتفاقات وقف إطلاق النار. فبإمكان أطراف النزاع والوسطاء في أي سياق معين استخدام مفاهيم مختلفة ، أو إعطاء معنى آخر لمصطلح معين وذلك بالاستناد إلى الأفضليات الإقليمية أو الثقافية أو اللغوية. ومن خلال تشجيع أطراف النزاع على وضع مسرد بالمصطلحات المتفق عليها وتحديثه بشكل منتظم، يمكن للوسطاء أن يساعدوا في تعزيز فهم مشترك للقضايا. ويقدم هذا المصدر المرجعي معياراً يمكن للأطراف والوسطاء أن يقيموا على أساسه اللغة (المترجمة)؛ كما أنه يساعد على تجنب الغموض في أثناء مرحلة التنفيذ.

٤-٣ تحديد النطاق الجغرافي لوقف إطلاق النار

لكي يكون وقف إطلاق النار فعالاً، فإنه يتطلب الوضوح والاتفاق بشأن المناطق الجغرافية التي سينطبق عليها هذا الوقف. ويمكن استخدام التكنولوجيا ومعلومات الجغرافيا المكانية[٣٠] لتوفير التفاصيل والسياق فيما يتعلق بالبيئات الطبيعية والمبنية التي يقع فيها النزاع. ويمكن أن تكون الخرائط والصور (صور الأقمار الصناعية والصور الجوية) مفيدة كذلك في زيادة المعرفة بالحالة العامة وحل المشكلات من خلال المراقبة الفعلية. ويجب أن يكون هناك موافقة متبادلة بشأن نوع وقياس ومصدر الخرائط التي قد يُشار إليها في نص الاتفاق والتي قد تستخدم لاحقاً في أثناء التنفيذ. وتمثل ''خريطة التخطيط'' المشتركة إحدى الأدوات المفيدة لتيسير النقاش والتنسيق على المستوى الفني، ويمكن تحديثها بالاستناد إلى معلومات من الأطراف بعد أن يتم التحقق من صحتها.

٤-٤ تنظيم القوات والأسلحة القتالية وإدارتها والرقابة عليها

يمكن أن يشمل تنظيم القوات والأسلحة القتالية وإدارتها والرقابة عليها مجموعة من الطرق. وفي حين يسعى وقف إطلاق النار إلى ''فك التماس'' بين القوات للحد من خطر وقوع الحوادث أو مزيد من النزاعات، فإنه لا يتطلب بالضرورة فصل جميع القوات أو تحركها من مراكزها. ففي بعض الحالات، قد تبقى القوات ''مجمدة في الموقع'' في مواقعها المعروفة أو في آخر المواقع التي كانت تحت سيطرتها؛ وفي حالات أخرى، قد يدعو وقف إطلاق النار إلى الفصل الفعلي بين القوات (على سبيل المثال، بشكل تدريجي على طول الخطوط الأمامية).

وقد تستخدم الأطراف مصطلحات مختلفة لوصف إعادة تموضع القوات، بما في ذلك فض الاشتباك والانسحاب وإعادة النشر وترسيم حدود مناطق السيطرة أو أمكنة التجمع، وإعادة القوات وتجميعها في معسكراتها. ويسترشد اختيار المصطلحات بالعوامل الثقافية والإقليمية والسياقية؛ وقد تنطوي بعض المصطلحات على حساسية ثقافية أو سياسية في سياقات معينة. ومن الأهمية بمكان التوصل لاتفاق بين الأطراف حول التعاريف لضمان وضوح الإجراءات التي ينطوي عليها كل مصطلح (انظر القسم ٤-٢). ولضمان تحقيق درجة عالية من الفهم، تصف عمليات وقف إطلاق النار الطرق من منظور فني عبر استخدام مصطلحات متفق عليها.

وفي حين يمكن للوسطاء الحد من حالات سوء الفهم من خلال اقتراح أن تقوم الأطراف بتوحيد المصطلحات، فإن توقيت جميع الإجراءات المتعلقة بتحرك القوات المقاتلة والسيطرة عليها هو حتماً أمر سياسي ورمزي للغاية.

فعند النظر في طرق إدارة القوات والمقاتلين، يمكن أن ينصح الوسطاء الأطراف بتقييم الآثار المحتملة بالنسبة للمجتمعات المحلية والنساء، وعلى وجه الخصوص في السياقات التي تنطوي على معدلات مرتفعة من العنف الجنسي المتصل بالنزاعات.

ويقدم القسمان ٤-٤-١ و٤-٤-٣ لمحة عامة بشأن العناصر الرئيسية المتعلقة بالفصل بين القوات. ويحددان الاعتبارات الهامة للوسطاء فيما يتعلق بإدارة المقاتلين والأسلحة والمجال الجوي والمجال البحري.

٤-٤-١ الفصل بين القوات

الفصل بين القوات. عادة ما تتم الإشارة إلى فك التماس المباشر بين القوات بعبارة الفصل بين القوات. وكجزء من هذه العملية، قد تتخذ القوات مواقع أو أوضاعاً دفاعية، أو قد تخرج من خط النار المباشر أو مدى نظم أسلحة معينة. وتتضمن عملية الفصل بين القوات تحرك القوات بشكل منسق بعناية وتدريجي من موقع جغرافي إلى آخر، وفي بعض الأحيان يقتصر التركيز على مواقع حساسة محددة بدلا من أن تشمل بقعة النزاع بأكملها. وكما تمت الإشارة إلى ذلك أعلاه، قد تستخدم الأطراف مصطلح فض الاشتباك أو غيره من المصطلحات للإشارة إلى الفصل بين القوات، بحسب التفضيلات والحساسيات السياسية.

الانسحاب. في سياق طرق عمليات وقف إطلاق النار وخفض التصعيد، كثيراً ما يشير الانسحاب إلى تراجع القوات من وضع أمامي أو هجومي إلى موقع أو وضع أقل تهديداً. وقد تكون هذه العملية إجراءً قائماً بذاته أو جزءاً من خطة أوسع نطاقاً لفك الاشتباك. فالتأكد من أن الأطراف قد تفاوضت بشأن طرق الانسحاب وتوصلت إلى اتفاق بشأنها - وأن الاتفاق ينص على أحكام واضحة لشرح الخطوات المقابلة - سيساهم في الأرجح في تحقيق وقف إطلاق نار مستدام أكثر من ''الاتفاق لمجرد الاتفاق'' في وقت لاحق، وخصوصاً في حالة وقف إطلاق النار الأولي (انظر مربع ٦).

إعادة نشر القوات. من منظور وقف إطلاق النار، تنطوي إعادة النشر على تحريك القوات من موقع تكتيكي إلى آخر. ويتم اتباع هذه الطريقة أيضاً لإنشاء منطقة فصل واضحة بين القوات، يمكن مراقبتها إذا لزم الأمر. وعند اختيار المناطق الجغرافية لإعادة النشر، تأخذ الأطراف بعين الاعتبار تضاريس الأرض، مثل طبوغرافيتها وإمكانية الوصول إليها وإمكانية الدفاع عنها في حال وقوع هجوم (انظر المربع ٦). ومن خلال المشاورات مع الأطراف قبل الانتهاء من وضع هذه الخطط، يمكن أن يقوم الوسطاء بتسليط الضوء على الحاجة إلى النظر في الآثار المحتملة لإعادة النشر على المجتمعات المحلية.

٣٠- لمزيد من المعلومات يرجى الرجوع إلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بإدارة المعلومات الجغرافية المكانية أو الاتصال بـ geospatial@un.org

المربع ٦: طرق سحب القوات وإعادة نشرها

عادة ما تكون عملية سحب القوات وإعادة نشرها عملية تم تصميمها بشكل دقيق للغاية ويمكن أن تشمل الخطوات التالية، شريطة موافقة أطراف النزاع على ذلك:

- تحديد المواقع الجغرافية التي يشغلها كل طرف من الأطراف وأنواع الأسلحة والمعدات التي تم نشرها.
- تحديد المناطق الأولية للتجمع، والمناطق الدفاعية أو مناطق إعادة النشر البديلة، ومواقع التجمع، مع الأخذ بعين الاعتبار الآثار المحتملة بالنسبة للمجتمعات المحلية والبنى التحتية الحيوية.
- التخطيط والإدارة الشاملان لحركة القوات بحيث تتم معالجة جوانب من قبيل تحديد الطرقات وحمايتها، والاتصالات، وتبادل المعلومات، والإعلام، والتوقيت، وإجراءات الحركة.
- تحديد الطرق ومناطق إعادة النشر والبروتوكولات الأمنية لتنظيم الأسلحة أو إعادة نشرها أو السيطرة عليها (انظر القسم ٤-٤-٢).
- إجراءات الاتصالات والإبلاغات (''خطوط ساخنة'') للاستجابة للإجراءات.
- المراقبة والتحقق والموارد اللازمة لكليهما (انظر الفصل الخامس).

ترسيم الحدود. يكون خطر وقوع الاشتباكات أكبر عندما تكون لدى أطراف النزاع مناطق سيطرة أو حكم متنافس عليها أو متداخلة أو غير محددة بشكل جيد. وترسيم الحدود أو المناطق (ويشار إليه في بعض السياقات بتعيين الحدود) يسهل الفصل بين القوات ويحدد القوات التي يمكن أن تعمل ضمن مناطق محددة. وتتفق أطراف النزاع على معايير وطرق عامة لترسيم الحدود في أثناء المفاوضات. ومن شأن وجود آلية فعالة للمراقبة والتحقق أن تعزز استدامة ترتيب ترسيم الحدود (انظر الفصل الخامس). وإذا كان وقف إطلاق النار الأولي يهدف إلى ''تجميد'' النزاع وإفساح المجال لعملية سياسية، يمكن أن يكون الفصل بين القوات محدوداً أو تدريجياً.

إنشاء المناطق. في سياق التوسط في وقف إطلاق النار، يمكن تعريف المناطق على أنها مناطق جغرافية معينة يتم تحديدها أو رسم حدودها بوضوح باستخدام معالم أو مواقع على الأرض يسهل التعرف عليها. وتشكل المناطق حواجز افتراضية بين أطراف النزاع. وإذا اتفقت الأطراف على إنشاء منطقة ما، جرت العادة أن يحدد اتفاق وقف إطلاق النار قواعد حول جوانب مثل إمكانية وصول الأطراف إليها، والأنشطة المسموح بها والمحظورة، وتقديم الخدمات للسكان المتضررين. وعادة ما تحكم هذه القواعد المناطق وتحدد الغرض منها. ومن أكثر أنواع المناطق شيوعاً:

- المناطق العازلة أو منزوعة السلاح، وتعرف أيضاً بالمناطق المحظورة، حيث يحظر تواجد الأفراد العسكريين والمعدات العسكرية.
- المناطق المقيدة، حيث يتم حظر أو تقييد أنواع معينة من الأسلحة أو الأنشطة.
- مناطق التنسيق، حيث يجب الإبلاغ مسبقاً عن تحركات القوات وتنسيقها، وعادة ما يتم ذلك من خلال لجنة وقف إطلاق النار أو آليات أخرى يتم إنشاؤها للإشراف على وقف إطلاق النار

قد تكون المنطقة منزوعة السلاح الواقعة على خط العرض ٣٨ بين جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية وجمهورية كوريا أشهر هذه المناطق. وقد تم إنشاؤها بموجب أحكام اتفاقية الهدنة الكورية لعام ١٩٥٣، ويبلغ طولها ٢٥٠ كم وعرضها حوالي ٤ كم.[٣١]

في الصحراء الغربية، تم تعيين خط وقف إطلاق النار بين المغرب وجبهة البوليساريو بجدار رملي أو ساتر ترابي، توجد على جانبيه ثلاث مناطق تكون الأنشطة فيها محظورة أو مقيدة شريط عازل، ومنطقة مقيدة، ومناطق ذات قيود محدودة. وتم تحديد هذه المناطق ومواقعها الجغرافية في اتفاق عسكري وقعه الطرفان في عام ١٩٩١ مع بعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية ويُحظر على القوات المسلحة التواجد في الشريط العازل (الذي يبلغ عرضه ٥ كيلومترات) بينما ينطبق الحظر في المنطقة المقيدة (التي يبلغ عرضها ٣٠ كيلومتراً) على إطلاق النار؛ وتعزيز وإعادة نشر وتحرك القوات والمعدات؛ وتحسين البنية الأساسية الدفاعية؛ والرحلات الجوية بطائرات عسكرية وتسمح المناطق ذات القيود المحدودة بمعظم الأنشطة العسكرية الروتينية، بينما تتضمن الأعمال المحظورة تعزيز حقول الألغام القائمة؛ وزرع حقول ألغام جديدة؛ وتركيز القوات؛ وبناء مقرات أو ثكنات جديدة أو مرافق جديدة لتخزين السلاح؛ وإجراء مناورات عسكرية دون إخطار مسبق لبعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية

٣١- اتفاقية الهدنة الكورية، 1953. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf

تجميع القوات. يعرف إجراء إعادة تجميع المقاتلين في منطقة جغرافية أو موقع جغرافي معينين بتجميع القوات، وعادة ما يكون متصلاً بالفصل بين القوات. ولا تقتصر اتفاقات وقف إطلاق النار التي تنص على تجميع القوات على تحديد عدد المقاتلين الذين سيتم تجمعيهم والموقع الدقيق لهذه المناطق وطرق اختيارها فحسب، وإنما تحدد أيضاً أنواع الأسلحة التي قد تكون جزءاً من خطة التجميع.

ويمكن الإشارة إلى المواقع المرتبطة بتجميع المقاتلين على إنها مناطق تجميع أو مناطق تركز أو مناطق احتواء؛ بينما تتم الإشارة لعملية جمع المقاتلين بتسميات مختلفة هي التجميع أو التركيز أو الإيواء في الثكنات أو الإيواء في المقرات أو التجمع. ويمكن أن يعزز الوسطاء الوضوح من خلال ضمان اتفاق جميع الأطراف على المصطلحات المختارة.

وتشمل العوامل التي ينبغي وضعها في عين الاعتبار في أثناء المناقشات بشأن تجميع القوات عدد ونوع مناطق التجميع التي قد تكون مطلوبة؛ وإمكانية الوصول إلى المجتمعات المحلية والقرب منها والآثار المتوقعة عليها؛ وطرق التموين اللوجستي؛ والإجراءات المسموح بها والمحظورة؛ وإدارة الأسلحة والذخائر داخل هذه المناطق. وفي بعض الحالات، تحتوي اتفاقات وقف إطلاق النار على أحكام بشأن معايير اختيار مواقع التجميع، بل وحتى بشأن المواقع المتفق عليها بشكل متبادل؛ وفي حالات أخرى، تتفق الأطراف على تأجيل هذه المناقشات إلى مرحلة التنفيذ، مع أن هذا قد يتسبب في تأخيرات في عملية التجميع.

الوساطة للفصل بين القوات. يتسم الفصل بين القوات بأنه مسعى شديد الحساسية ويرجع ذلك إلى الرمزية المرتبطة بالفصل بين القوات - وعلى وجه الخصوص التخلي عن السيطرة الإقليمية وقبول القيود المفروضة على حرية العمل. وتنطوي الوساطة الفعالة لفض الاشتباك على تقييم للضمانات السياسية والاقتصادية والأمنية الأوسع نطاقاً التي قد تسعى أطراف النزاع للحصول عليها مقابل التزامها. وفي بعض الحالات، يكون فض الاشتباك أكثر قبولاً لدى الأطراف إذا كان تدريجياً ومرتبطاً بضمانات سياسية وتدابير بناء الثقة ذات الصلة. كما يمكن لآليات المراقبة والتحقق المشتركة التي يتم تمثيل جميع الأطراف فيها أن تبنى الثقة اللازمة لفض الاشتباك (انظر الفصل الخامس).

وفي أثناء التفاوض على الفصل بين القوات وتنفيذه، قد يكون متوقعاً من الأطراف أن تقدم معلومات بشأن أسلحتها ومعداتها وحجم قواتها ومواقع تمركزها. وإذا كان الأمر كذلك، يمكن للوسطاء أن يسترعوا الانتباه بشكل مفيد إلى هذا المطلب عند بدء المفاوضات، إذ عادة ما تتردد الأطراف في تبادل هذه المعلومات العسكرية الحساسة. وفي هذا السياق، فإن الأمر متروك إلى الوسيط لكي يقيّم باستمرار استعداد الأطراف للتعاون، ولكي يحدد إلى أي مدى يمكن التحقق من صحة المعلومات التي تقدمها في إطار زمني معين وبالموارد المتاحة.

قوة حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في قبرص ترصد المنطقة العازلة، ٢٠٢١.
المصدر: صور الأمم المتحدة/لوبوس بودهورسكي

ونظراً لارتفاع مستوى الحساسيات، قد يكون من الأسهل على الوسطاء استهلال المناقشات بالتركيز على معايير إعادة النشر بدلا من التركيز على المواقع الجغرافية الفعلية. وبالمثل، قد يكون تناول الفصل بين القوات من خلال ترسيم حدود المناطق العازلة بين الأطراف، بدلاً من مناطق السيطرة، أمراً أقل تعقيداً. وبالاستناد إلى عوامل مثل نوع وقف إطلاق النار وطبيعته ومستويات التقدم المحرز على صعيد عملية السلام الأوسع نطاقاً، يستطيع الوسطاء تقييم مدى قدرتهم على معالجة القضايا المحيطة بفض الاشتباك معالجة واقعية.

قد تقتصر المفاوضات بشأن فض الاشتباك في وقف إطلاق النار الأولي على الانسحاب الانتقائي المحدود للقوات وإعادة نشرها في مناطق جغرافية معينة. وعلى النقيض من ذلك، يتم تركيز المفاوضات المشابهة في حالة الوقف النهائي لإطلاق النار على وضع خريطة طريق مفصلة - للإجراءات والجداول الزمنية والمواقع - لتحقيق الوضع النهائي المتفق عليه بشكل متبادل للقوات المقاتلة.

وفي النزاعات غير النمطية (أي أنها ليست بين قوتين فقط)، حيث يعمل عدد من الكيانات غير الموقعة علاوة على الكيانات غير المشاركة في نفس النطاق الجغرافي، يطرح الفصل بين القوات تحديات كبيرة. وفي مثل هذه الحالات، يمكن اعتماد طرق أخرى لوقف إطلاق النار للاستجابة لاعتبارات إضافية، مثل سلامة وأمن المُوقعين وحقهم في الدفاع عن النفس، والسيطرة التدريجية على الأسلحة، ووسائل قوية للتنسيق والاتصال.

وقد لا يكون من المطلوب فض الاشتباك في بقعة العمليات بأكملها؛ ويمكن لفرق الوساطة أن تدعم أطراف النزاع في تحديد المناطق الجغرافية ذات الأولوية حيث توجد حاجة للفصل بين القوات. وفي هذا السياق، يقع على عاتق الوسطاء تشجيع الأطراف على الاتفاق بشأن ترتيبات محددة للأمن والحكم، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالمناطق التي قد تصبح شاغرة أمنياً بسبب انسحاب القوات. كما أن الوسطاء في الموضع المناسب للتشاور مع المجتمعات المحلية بشأن هذه التدابير، وذلك لإدراج وجهات نظرها في عملية التفاوض.

٤-٤-٢ تنظيم الأسلحة والسيطرة عليها وإدارتها

يمكن أن يتم تنظيم الأسلحة الصغيرة والخفيفة والثقيلة والذخائر والسيطرة عليها وإدارتها بشكل منفصل أو كجزء من الفصل بين القوات. وفي أثناء المفاوضات، تقوم الأطراف بتحديد وتعريف أنواع وفئات الأسلحة المشمولة، ومن الأفضل استخدام لغة ومواصفات مبسطة تسهّل عملية المراقبة.

وقد تشمل التدابير التنظيمية حظراً أو قيوداً على استخدام ونشر منظومات أسلحة معينة في منطقة جغرافية محددة؛ وإدارة منظومات أسلحة محددة في موقعها بموجب نظام مراقبة متفق عليه؛ وتجميع فئات معينة من الأسلحة مع طرف ثالث أو تسليمها له. كما يمكن أن تلتزم الأطراف في اتفاق وقف إطلاق النار بالامتثال إلى المعايير الدولية المعنية بالتخزين الآمن للأسلحة والذخائر، والسماح بالوصول إلى الأسلحة والذخائر المخزنة للقيام بعمليات الصيانة. ويمكن أن ييسر الوسطاء المفاوضات حول ذلك من خلال تقديم الدعم الفني للأطراف.

وفي الكثير من الحالات، وخصوصاً عمليات وقف إطلاق النار الأولي، تحد عمليات إدارة الأسلحة من استخدام الأطراف لأسلحة معينة تابعة لها أو تتحكم في ذلك دون أن تمنعها من الوصول إلى تلك الأسلحة. وقد تكون هذه التدابير مفيدة خصوصاً إذا كانت مستويات الثقة متدنية بين الأطراف، حيث إنها تساعد على تركيز الاهتمام على خفض التصعيد وتهيئة بيئة أفضل للمحادثات. كما يمكن تطبيق السيطرة على الأسلحة كخطوة أولية نحو الفصل بين القوات.

قد يُنظر إلى المناقشات المتعلقة بالسيطرة على الأسلحة على أنها من جانب واحد، لاسيما إذا كانت التدابير المقترحة تستهدف بشكل غير متناسب أحد الأطراف فقط أو عدداً قليلاً من أطراف النزاع، كحركات المعارضة المسلحة. ولضمان أن ترى جميع الجهات الفاعلة أن العملية متوازنة، قد يرغب الوسطاء في التوصية بتدابير للسيطرة على الأسلحة تنطبق على جميع أطراف النزاع.

وتشمل الاعتبارات الرئيسية للوساطة بشأن تنظيم منظومات الأسلحة والسيطرة عليها وإدارتها ما يلي:

- المعلومات المطلوبة لإعداد إطار السيطرة على الأسلحة والذخائر وطرق جمع هذه المعلومات.
- آثار الطبوغرافيا أو التضاريس على حركة انتقال الأسلحة ومداها وذخائرها (فيما يتعلق بالاستخدام والاستقرار).
- المناطق الجغرافية المشمولة بالسيطرة على الأسلحة والطرقات المادية المتاحة لإعادة نشر أو إعادة تجميع الأسلحة، والأماكن المحتملة لتخزين السلاح والإشراف المتعلق بذلك.
- أنواع وكميات الأسلحة والذخائر التي يتعين إبطال مفعولها أو جعلها آمنة أو تدميرها في مكانها.
- أنظمة الرصد اللازمة للسيطرة على الأسلحة والموارد اللازمة لإنشاء هذه الأنظمة.
- مقياس خرائط التخطيط فضلاً عن طرق وأساليب وضع العلامات عليها، بما في ذلك الاتفاق على رموز الألوان والرموز والدلالات.

- الفائدة المحتملة للمعاملة بالمثل فيما يتعلق بالسيطرة على الأسلحة كوسيلة للموازنة بين مطالب أطراف النزاع.
- في النزاعات غير النمطية، طرق تحديد تصورات المعاملة بالمثل عندما يتعلق الأمر بتنظيم الأسلحة، لاسيما في سياق منظومات الأسلحة الجوية أو المتطورة تكنولوجياً أو الاستراتيجية.
- الخبرات الفنية اللازمة للتوسط في السيطرة على الأسلحة وتنفيذها.

في الفترة ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ وكجزء من عملية السلام في نيبال، وافقت حكومة نيبال على تأمين نفس العدد من الأسلحة التي سيؤمنها متمردو الحزب الشيوعي النيبالي (الماوي).[٣٢] وكان هذا خياراً مقيداً للجيش، وخصوصاً بالنظر إلى مسؤوليته الأوسع نطاقاً المتمثلة في حماية الحدود الوطنية، غير أن هذا التدبير عزز الثقة وكان بمثابة خطوة لبناء الثقة وضمانة للحزب الشيوعي النيبالي (الماوي).

٤-٤-٣ إدارة المجال الجوي والمجال البحري

تزداد إدارة المجال الجوي صعوبة - وعلى وجه الخصوص فوق مناطق النزاع - بسبب التطور في الأسلحة والذخائر والطائرات والمُسيّرات. وفي معظم النزاعات الحديثة، تكتسي مسألة إدارة المجال الجوي وتنسيقه أهمية حيوية. كما أنها قد تكون مفيدة في بناء الثقة بين الأطراف قبل مفاوضات وقف إطلاق النار وفي أثنائها، وكذلك في أثناء التنفيذ.

وبمقدور الوسطاء ضمان أن يشمل تحليل النزاع تقييمات لنطاق وآثار إدارة المجال الجوي، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالسيادة والمبادئ التوجيهية الدولية للطيران. وقد يرغبون في طلب المشورة والدعم الفنيين، لاسيما إذا كانت إدارة المجال الجوي جزءاً من الاتفاق، وذلك لأسباب من ضمنها أن آليات الرصد والتحقق ذات الصلة تتطلب موارد وخبرات تكنولوجية محددة.

وقد تكتسب إدارة الأقاليم والمناطق البحرية أهمية حاسمة في بعض السياقات، مع ما يترتب على ذلك من آثار محتملة على ممرات الشحن الدولية. فبالإضافة إلى تنبيه الأطراف إلى ضرورة إدارة الأنشطة في الأقاليم والمناطق البحرية وتنسيقها، يمكن للوسطاء، أينما كان ذلك مناسباً، أن يعرضوا تقديم الخبرات الفنية لها في أثناء المفاوضات.

في كولومبيا، فرض الاتفاق النهائي لعام ٢٠١٦ لإنهاء النزاع المسلح وبناء سلام مستقر ودائم قيوداً على استخدام الطائرات العسكرية للمجال الجوي وحظر الاتفاق الطائرات من التحليق أقل من ١,٥ كم فوق المناطق الأمنية حيث كانت تتركز القوات التابعة للقوات المسلحة الثورية الكولومبية قبل إلقاء أسلحتها.[٣٣]

٤-٥ مدونات قواعد السلوك لتعزيز الامتثال

تحدد مدونة قواعد السلوك معايير سلوك أطراف النزاع التي يتم الاتفاق بشأنها، مما يساعد على تعزيز الامتثال للاتفاق واستدامته. وفي أي اتفاق، قد ينطوي تعريف وقف إطلاق النار أو الأحكام الأخرى على السماح ببعض الأفعال أو حظرها بشكل صريح؛ وتصبح هذه العناصر مجتمعة مدونة لقواعد السلوك. وعادة ما تتمثل الأنشطة المسموح بها في المهام الروتينية الإدارية وتلك المتعلقة بصيانة الأسلحة التي تنفذها الوحدات القتالية. ويمكن أن يوضح وقف إطلاق النار كيف يمكن للأطراف الموقعة الرد على أفعال محتملة يقوم بها المفسدون، مثل الجماعات التي لم توقع على الاتفاق، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بإجراءات الدفاع عن النفس ضد هذه الكيانات.

وتتفاوت مستويات التفاصيل عبر عمليات وقف إطلاق النار. حيث تميل عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار إلى أن تتضمن مدونة قواعد سلوك مفصلة، بينما قد تنطوي عمليات وقف إطلاق النار الأولي على إشارات محدودة حول مدونة قواعد السلوك، أو قد لا يكون هناك أي إشارة لها. وبغية تعزيز التماسك ومنع الغموض، قد يشجع الوسطاء الأطراف على إدراج جميع الأنشطة المسموح بها والمحظورة في مكان واحد في الاتفاق، تحت عنوان "مدونة قواعد السلوك". ويمكن أن يكون هذا القسم بمثابة مرجع متفق عليه.

ويمكن أن يؤدي الوسطاء دوراً رئيسياً بتشجيع الأطراف على الالتزام، من خلال أحكام محددة في اتفاق وقف إطلاق النار، على توزيع مدونة قواعد السلوك على أطراف النزاع - المستويات الأعلى والأدنى لتسلسل القيادة - وعلى أصحاب المصلحة الآخرين، مثل المسؤولين الحكوميين الوطنيين والإقليميين والمحليين والمجتمعات المحلية والمجموعات النسائية وشبكات الشباب. ومن شأن توزيع مدونة قواعد السلوك على الملأ أن يعزز فهم السكان المتضررين للسلوك الذي ينبغي أن يتوقعونه من أطراف النزاع؛ كما أن ذلك يدعم في بعض الحالات أطر المراقبة والتحقق (انظر الفصل الخامس).

٣٢- اتفاق رصد إدارة الأسلحة والجيوش، 2006،
https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NP_061108_Agreement%20on%20the%20Monitoring%20of%20 Arms%20and%20Armies.pdf
٣٣- الاتفاق بشأن وقف إطلاق النار الثنائي والنهائي ووقف الأعمال العدائية وإلقاء الأسلحة بين الحكومة الوطنية والقوات المسلحة الثورية الكولومبية - الجيش الشعبي لعام 2016،
https:// peacemaker.un.org/ceasefire-colombia-2016

تضمنت وثيقة الدوحة للسلام في دارفور التي وقعتها حكومة السودان وحركة التحرير والعدالة في عام ٢٠١١ حكماً صريحاً بشأن "الأنشطة المحظورة والتعهدات الإيجابية".[٣٤] ويمنع هذا الحكم الأطراف من شن أعمال هجومية أو استفزازية أو انتقامية؛ والقيام بأي عمل من أعمال القتال أو العنف أو التخويف ضد السكان المدنيين والأشخاص النازحين داخلياً في دارفور؛ ونشر الدعاية العدائية؛ والقيام بعمليات نشر القوات وتحريكها غير المصرح بها؛ وارتكاب الأعمال المحظورة المتمثلة في العنف القائم على نوع الجنس والاستغلال الجنسي؛ وفرض أي نوع من أنواع القيود على تنقل الوكالات الإنسانية بشكل آمن وحر وبدون عوائق.

في عام ٢٠٠٦ اتفقت حكومة النيبال والحزب الشيوعي النيبالي (الماوي) على مدونة قواعد سلوك لوقف إطلاق النار. وأصدرا في أثناء مرحلة التجميع التي لحقت بذلك قائمة إضافية تضمنت الأنشطة المسموح بها والأنشطة المحظورة، وتم إدراجها في الاتفاق المتعلق برصد إدارة الأسلحة والجيوش في عام ٢٠٠٦.[٣٥]

٤-٦ سلامة المدنيين وحمايتهم

لا تقتصر مدونة قواعد السلوك على تحديد السلوك المقبول لأطراف النزاع تجاه بعضها البعض؛ فوفقاً للسياق، فهي أيضاً قد تسمح بالأعمال التي تؤثر على السكان المدنيين أو أصحاب المصلحة الآخرين وتحظرها. على سبيل المثال، في السياقات التي استخدمت فيها الجهات الفاعلة العنف الجنسي كأسلوب من أساليب الحرب، قد تكون مدونة قواعد السلوك أداة فعالة لوضع حد لاستخدامه.

وفضلاً عن استعراض الأحكام المتفق عليها في نص وقف إطلاق النار المتطور من خلال منظور يراعي الاعتبارات الجنسانية ويراعي الحماية، يمكن للوسطاء أن يشجعوا الأطراف على النظر في إدراج أحكام صريحة في الاتفاق بشأن العناصر التالية:

- الوقف الفوري للعنف ضد جميع المدنيين، بما في ذلك العنف الجنسي المتصل بالنزاعات، وفقاً للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

- القوانين والسياسات الوطنية ذات الصلة المعنية بحماية المدنيين وحقوق المرأة والمساواة بين الجنسين، بما في ذلك أي تصديق على الاتفاقات الدولية أو الإقليمية وأطر السياسات.[٣٦]

- حرية التنقل والوصول لجميع المدنيين والجهات الفاعلة في المجال الإنساني، فضلاً عن احتياجات وحقوق الأشخاص النازحين، بما في ذلك حقهم في العودة.

- الأشخاص المفقودون والمختطفون والمحتجزون، بما في ذلك الإشارة إلى:
  - أماكن تواجدهم
  - إطلاق سراح السجناء السياسيين
  - تأمين وصول لجنة الصليب الأحمر الدولية أو الوكالات المناسبة الأخرى إلى مرافق الاحتجاز والمحتجزين.
  - إطلاق سراح جميع المختطفين.

- قائمة بالأنشطة العسكرية المحظورة، مثل الأنشطة التالية، مع إشارة محددة إلى سلامة المدنيين وحمايتهم:
  - زرع الألغام.
  - تكديس الأسلحة.
  - نقل الأسلحة والمعدات والقوات.
  - المناورات التدريبية.
  - التجنيد الإلزامي والتجنيد بجميع أشكاله.
  - الاتجار.
  - عمليات الاختطاف.
  - العنف الجنسي المتصل بالنزاعات.
  - الاعتقال التعسفي.
  - الهجمات على مخيمات الأشخاص النازحين داخلياً.
  - الترحيل القسري.
  - الاستيلاء على الأراضي أو الممتلكات.
  - محاولات إلحاق الضرر بالبنى التحتية المدنية أو السيطرة عليها أو منع الوصول إليها.

- تدابير استعادة الخدمات للمدنيين، بما في ذلك من خلال بذل الجهود لإخلاء المرافق المدنية أو إعادة بنائها أو إصلاحها (مثل الأسواق والمستشفيات والمدارس والملاعب) وإعادة إتاحة الوصول إلى الأنشطة الصحية والتعليمية والاقتصادية الحيوية.

- تدابير معالجة التهديدات المتعلقة بالأسلحة، من أجل حماية المدنيين من الأذى، وتعزيز حرية التنقل الآمنة، وتأمين الوصول إلى سبل كسب العيش والصحة والتعليم، ويحتمل أن يتم ذلك من خلال الالتزام المتبادل بين أطراف النزاع على تحديد المخزونات وحقول الألغام والذخائر غير المنفجرة والأسلحة الكيميائية.

- ترتيبات أمنية مرحلية وانتقالية تراعي الاعتبارات الجنسانية وتستجيب لها بشأن الفصل بين القوات وتجميعها (انظر القسم ٤-٧).

وفي أثناء مفاوضات وقف إطلاق النار الأولي على وجه الخصوص، يُنصح الوسطاء بالتأكيد على ضرورة الامتثال للمعايير والقوانين الدولية لحماية أرواح المدنيين. وقد تواجه عملية الوساطة لوقف إطلاق النار هذه مجموعة من التحديات، من ضمنها إمكانية التنقل والقيود الأخرى التي قد تعيق مراقبة التزامات الأطراف بوقف جميع أشكال العنف ضد المدنيين، بما في ذلك العنف الجنسي المتصل بالنزاعات.

٣٤- وثيقة الدوحة للسلام في دارفور، 2011، https://peacemaker.un.org/sudan-dohadocumentpeace2011
٣٥- الاتفاق المتعلق برصد الأسلحة والجيوش، 2006، https://peacemaker.un.org/nepal-monitoringarmies2006
٣٦- تشمل الاتفاقات ذات الصلة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979؛ واتفاقية حقوق الطفل لعام 1989؛ ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لعام 1998؛ وأطر السياسات مثل خطط تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وخطط العمل الوطنية بشأن المرأة والسلام والأمن.

واستجابة لذلك، قد يرغب الوسطاء في وضع استراتيجيات لمساعدة أطراف النزاع على تحديد المستويات الدنيا للالتزام للتوصل إلى وقف إطلاق نار مستدام (انظر المربع ٤).

وقد يجد الوسطاء أن الأطراف التي تسعى إلى وقف إطلاق نار نهائي هي أكثر استعداداً للتفاوض بشأن الالتزامات المتعلقة بسلامة المدنيين وحمايتهم. وعادة ما يتم إجراء هذه المفاوضات في إطار عملية السلام الأوسع نطاقاً، التي تفسح المجال لأصحاب المصلحة بالوصول إلى منابر إضافية لمعالجة الدوافع والأسباب الجذرية السياسية والاجتماعية والاقتصادية للنزاع.

يتضمن اتفاق وقف إطلاق النار في جميع أنحاء البلاد الذي تم توقيعه بين حكومة ميانمار والمنظمات العرقية المسلحة في تشرين الأول / أكتوبر ٢٠١٥ "مدونة قواعد سلوك عسكرية"[٣٧] مفصلة. وتحظر الأحكام المتعلقة بحماية المدنيين أعمال العنف ضد المدنيين (بما في ذلك القتل والعمل القسري والأعمال المنافية للكرامة الإنسانية) والعنف الجنسي ضد النساء والأطفال وتجنيد الأطفال. كما يحظر الاتفاق الهجمات على المدارس ومرافق الرعاية الصحية والبنى التحتية الدينية.

يتضمن الاتفاق المنشط لعام ٢٠١٨ حول تسوية النزاع في جنوب السودان أحكاماً لتجميع القوات لتيسير المساءلة ونزع السلاح والتسريح.[٣٨] وتنص معايير اختيار مواقع التجميع على ضرورة أن تكون بعيدة عن السكان المدنيين وأن يتم اختيارها بالتشاور مع المجتمعات المحلية.

٤-٧ الترتيبات الأمنية المرحلية والانتقالية

يتباين معنى ونطاق وآثار الترتيبات الأمنية المرحلية والترتيبات الأمنية الانتقالية تبايناً كبيراً وذلك تبعاً لكيفية اتفاق الأطراف على تعريفها في أثناء المفاوضات. ففي اتفاقات وقف إطلاق النار الأولي، قد تشير الترتيبات الأمنية المرحلية إلى الترتيبات الظرفية التي تتفق الأطراف على اعتمادها لكنها ليست بالضرورة مرتبطة بأي مرحلة انتقالية لعملية السلام أو الترتيبات الأطول أجلاً التي تتطرق لقطاع الأمن وإدارته. وفي بعض عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار، ترتبط هذه الترتيبات بالترتيبات الأمنية القائمة قبل بدء المرحلة الانتقالية الرسمية للاتفاق. وعلى النقيض من ذلك، تكون الترتيبات الأمنية الانتقالية متزامنة مع خطة الانتقال السياسي الأوسع نطاقاً التي هي جزء من خارطة طريق تتضمن مجموعة من الأنشطة المبرمجة التي اتفقت عليها الأطراف. ويمكن للوسطاء تقديم النصح للأطراف بالتفاوض على خارطة طريق من هذا القبيل والاتفاق عليها لتوجيه تطور الترتيبات الأمنية المؤقتة أو الترتيبات الأمنية الانتقالية نحو ترتيبات طويلة الأجل أو نهائية لقطاع الأمن وإدارته.

وكثيراً ما تتسم الترتيبات الأمنية المرحلية والترتيبات الأمنية الانتقالية بالحساسية السياسية، حيث قد يتم النظر إليها على أنها إقرار بغياب الدولة في مناطق معينة أو تكريس لسلطة الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة. وفي نفس الوقت، فإن هذه الترتيبات الأمنية تقدم للمجتمعات المحلية أحد أكثر مكاسب السلام وضوحاً. فبدونها، قد يؤدي الفصل بين القوات وحظر أنشطتها إلى "فراغ أمني"، مما يترك الأراضي مباحة لسيطرة الجماعات الأخرى، وربما لانعدام القانون. وبالتالي، تمثل الترتيبات الأمنية المرحلية والترتيبات الأمنية الانتقالية ضمانة سياسية وأمنية ضرورية لأطراف النزاع وأصحاب المصلحة الآخرين، بمن فيهم السكان المدنيون.

وكجزء من المفاوضات بشأن الترتيبات الأمنية المرحلية والترتيبات الأمنية الانتقالية، يمكن أن يشجع الوسطاء الأطراف على النظر في شواغل المجتمعات المحلية وتطلعاتها ووجهات نظرها قبل البت فيمن سيقوم بتوفير الأمن وفي أي مناطق ولمن وكيف. وبالمثل، يمكن أن تغطي المفاوضات المسائل المتعلقة بإدارة قطاع الأمن ومسؤولية مقدمي خدمات الأمن في أثناء الفترات الانتقالية.

ويمكن أن يساعد الوسطاء أطراف النزاع على إيجاد خيارات واقعية للترتيبات الأمنية المرحلية والترتيبات الأمنية الانتقالية من خلال إتاحة إمكانية الوصول إلى الخبرات والمشورة الفنية، من قبيل:

- طرف ثالث أو أطراف ثالثة مقبولين يمكنهم تأمين منطقة ما، إما بموجب ولاية تنفيذية تُمنح لهم من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مثلاً مما سيسمح لهم باعتقال واحتجاز الأشخاص، أو بطلب من الأطراف، مما يسمح لهم بالعمل إلى جانب مقدمي خدمات الأمن الوطني.
- وحدات أو دوريات مشتركة تشمل جميع أطراف النزاع، وغالبا ما تكون إلى جانب تواجد طرف ثالث.
- خدمات الشرطة المجتمعية، التي يمكن اعتبارها أكثر خضوعاً للمساءلة من القوة التي يتم جلبها من الخارج، شريطة موافقة أطراف النزاع والمجتمعات المحلية.
- طرق يتم السماح بموجبها للشرطة أو الكيانات الأمنية بالعمل في منطقة معينة بموجب شروط محددة، مثل الموافقة المسبقة أو العمليات المشتركة، إما مع كيانات محلية أو إلى جانب طرف ثالث.

٣٧- اتفاق وقف إطلاق النار في جميع أنحاء البلاد بين حكومة جمهورية اتحاد ميانمار والمنظمات العرقية المسلحة، 2015، https://peacemaker.un.org/node/2701
٣٨- الاتفاق المنشط حول تسوية النزاع في جمهورية جنوب السودان، 2018، https://www.peaceagreements.org/wgenerateAgreementPDF/2112

المشاركون في اجتماع نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج
وفد من حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية يتفاوض مع ميليشيات إيتوري بشأن نزع سلاح المقاتلين وإدماجهم في القوات المسلحة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، ٢٠١٦
المصدر: صور الأمم المتحدة/مارتين بيريه

وتتطلب الخيارات التي تشمل أطرافاً ثالثة مشاورات مسبقة مع الطرف الثالث المقترح. وتتسم هذه الخيارات بأنها تنطوي على استخدام كثيف للموارد كما أن الأطراف الثالثة بحاجة إلى مُهل معقولة لتكون جاهزة للعمل. وقبل أن تتمكن الجهات الفاعلة الخارجية من الانتشار، فإنها قد تحتاج إلى ولاية أو اتفاق بشأن مركز القوات فضلاً عن ترتيبات رسمية أخرى مع السلطات المضيفة. وبغض النظر عما إذا كان الخيار سيقع على الترتيبات الأمنية المرحلية أو الترتيبات الأمنية الانتقالية، فإنه من المفضل أن تقوم الوحدات أو الدوريات المعنية بمراعاة الشمول الجنساني (انظر الفصل الثالث).

٤-٨ الترتيبات الأمنية النهائية

لأغراض هذه التوجيهات، تشير "الترتيبات الأمنية النهائية" إلى الوضع النهائي المتفق عليه بخصوص القوات المقاتلة والمقاتلين وقطاع الأمن وإدارته. غير أنه من الناحية العملية، قد تختار أطراف النزاع استخدام مصطلحات مختلفة للدلالة على هذه الترتيبات. وبالنظر إلى أن الترتيبات الأمنية النهائية تعكس مواطن القوة والمواقف والمصالح النسبية للأطراف، فإن القرارات بشأن نطاقها والعناصر والمؤسسات التي قد تغطيها تختلف من نزاع إلى آخر.

ولسهولة الفهم، يقدم الشكل ١ نموذجاً عاماً للترتيبات الأمنية النهائية. كما أن هذا القسم من التوجيهات يناقش بإيجاز إصلاح قطاع الأمن، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وهما مسألتان هامتان للغاية تتم مناقشتهما كجزء من الترتيبات الأمنية الأوسع نطاقاً.[٣٩] ويُشجّع الوسطاء على التماس خبرات مواضيعية ذات صلة عند إسداء المشورة إلى الأطراف بشأن هذه المسائل.

وليس بالضرورة أن تكون الترتيبات الأمنية النهائية مسبوقة بالترتيبات الأمنية المؤقتة أو الترتيبات الأمنية الانتقالية. وإذا قامت الأطراف بإدراج الترتيبات الأمنية المؤقتة أو الترتيبات الأمنية الانتقالية في وقف إطلاق النار، فإنه يمكن للوسطاء تشجيعها بشكل مفيد على الاتفاق بشأن خريطة طريق واضحة ومستندة إلى جدول زمني لترتيبات قطاع الأمن الطويلة الأجل، وذلك بالاقتران مع خطط الانتقال السياسي. وعادة ما تستمر الآليات والعمليات المرتبطة بخريطة الطريق هذه إلى ما بعد انتهاء بعض الأنشطة الأخرى التي يتم الاتفاق بشأنها في إطار وقف إطلاق النار. وعلى سبيل المثال، تتوقف طرق مراقبة وقف إطلاق النار والإبلاغ عنه بصورة عامة عند مرحلة متفق عليها في عملية السلام.

وعلى النقيض من ذلك، تستمر الترتيبات الأمنية النهائية، وخصوصاً تلك المتعلقة بعناصر إصلاح قطاع الأمن، على مدى إطار زمني طويل الأمد، وتتبع في ذلك خريطة الطريق الموضوعة لذلك فضلاً عن طرق المراقبة والتقييم والإبلاغ الخاصة في إطار العمليات السياسية الأوسع نطاقاً. وبما أن العديد من العمليات المرتبطة بإصلاح قطاع الأمن وغيرها من عمليات الترتيبات الأمنية النهائية تنطوي على استخدام كثيف للموارد، فقد يرغب الوسطاء في تذكير الأطراف بالحاجة إلى النظر في تكلفتها وجدواها.

وإذا كانت الأسباب الجذرية للنزاع أو دوافعه تتعلق بقطاع الأمن أو إدارته، فإن المفاوضات بشأن إصلاح قطاع الأمن عادة ما تكون لها الأولوية وتسفر عن أحكام أكثر تفصيلاً بشأن هذا الموضوع.[٤٠] وفي إطار اتفاقات وقف إطلاق النار وعند الإشارة إلى إصلاح قطاع الأمن، قد تقوم الأطراف بالتفاوض والاتفاق على التزامات بمبادئ عامة لترتيبات الحكم والترتيبات المؤسسية بحيث تتم مناقشتها كجزء من عملية السلام، واعتمادها من خلال العمليات السياسية والتشريعية والدستورية الوطنية.

٣٩- تشمل موارد الأمم المتحدة المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح قطاع الأمن المعايير المتكاملة بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (www.unddr.org) والمذكرات التوجيهية الفنية المتكاملة بشأن إصلاح قطاع الأمن http://dag.un.org/handle/11176/387400

٤٠- من المسلم به على نطاق واسع أن جوانب العجز في إدارة قطاع الأمن هي من بين الأسباب الجذرية للنزاع على النحو الذي أبرزه قرارا مجلس الأمن 2151 (2014) و2553 (2020). وانظر أيضاً الأمم المتحدة والبنك الدولي، مسارات من أجل السلام: نهج شاملة للجميع لمنع نشوب النزاعات العنيفة، 2018. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337

مسؤولون من بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا يلتقون مع قادة جبهة الليبيريين المتحدين من أجل المصالحة والديمقراطية لمناقشة برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في عام ٢٠٠٤.
المصدر: صور الأمم المتحدة/أستريد هيلين مايستر

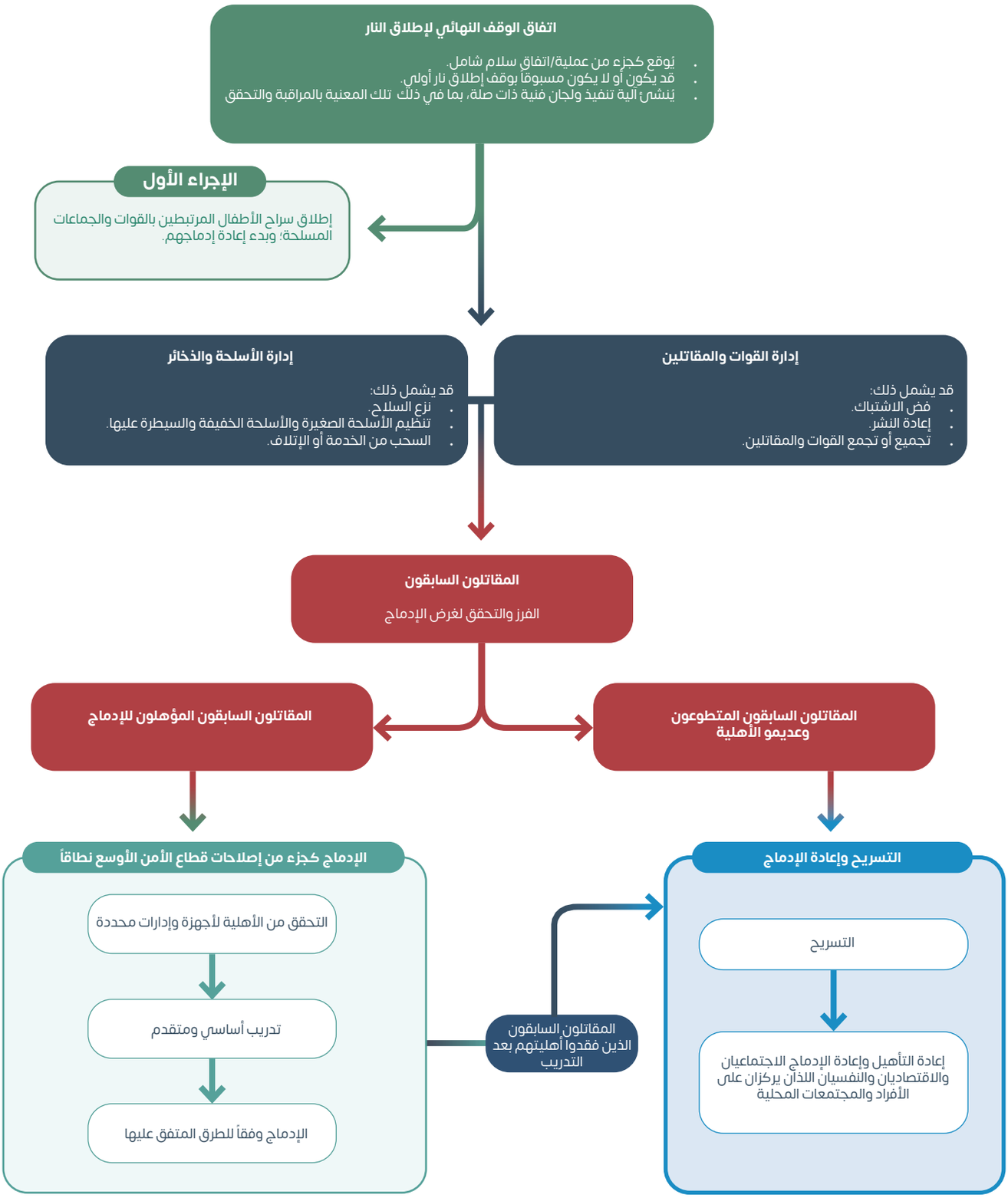
وتهدف عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إلى حل الجماعات أو الكيانات المسلحة، ومساعدة المقاتلين السابقين على العودة إلى الحياة المدنية.[٤١] وبالإضافة إلى الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة، يمكن أن تشمل هذه العمليات أيضاً مقاتلين من الجيش الوطني أو القوات شبه العسكرية. وعادة ما يكون دمج المقاتلين السابقين في المؤسسات الأمنية مرتبطاً بعمليات إصلاح قطاع الأمن الطويلة الأجل. وفي هذا السياق، يمكن أن يشجع الوسطاء الأطراف على أن تكون واقعية في تقييماتها للمطالب السياسية والمؤسسية والإدارية والتمويلية المتصلة بالإدماج في إطار عملية السلام الأوسع نطاقاً. ولطالما تمكنت عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من التعامل مع الإدارة الانتقالية للأسلحة والذخائر ودعمها بشكل متزايد،[٤٢] فضلاً عن خفض العنف المجتمعي في أثناء المراحل الانتقالية. وعادة ما تتضمن اتفاقات الوقف النهائي لإطلاق النار إشارات أكثر تفصيلاً إلى نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، على الرغم من أن الأطراف تميل إلى التفاوض بشأن، وإدراج، أحكام ومبادئ عامة نسبياً في طبيعتها. وعادة ما يتم التناقش والاتفاق بشأن التصميم الفعلي للعملية المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وتفعيلها من خلال آليات يضعها اتفاق وقف إطلاق النار في أثناء مرحلة التنفيذ وعلى مدى إطار زمني طويل الأمد. وتغطي المبادئ والأحكام المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج جداول زمنية وشروطاً متعددة، من قبيل: إنشاء مؤسسات مكلفة بإدارة وتنفيذ برامج نزع السلاح والتسريح وتكوينها وولاياتها؛ والدور المتوقع من المجتمع الدولي (بما في ذلك الجهات المانحة وبعثات الأمم المتحدة وهيئاتها)؛ والجداول الزمنية لنزع السلاح ومواقعه؛ والتوقيت الذي من المقرر فيه تسريح القوات بالكامل؛ والمؤسسات المكلفة بتنفيذ عملية الإدماج، إذا لزم الأمر؛ ومفهوم إعادة الإدماج؛ والانتهاء الرسمي للبرنامج.

وقد ترغب الأطراف باستخدام أسماء أخرى غير "نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج"، بما يتماشى مع تفضيلاتها الثقافية والحساسيات المرتبطة بالنزاع (انظر الشكل ١). ففي عملية ميندناو للسلام في الفيليبين، اتفق المشاركون على استخدام مصطلحات مثل "التطبيع" و "السحب من الخدمة" بدلاً من نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وفي كولومبيا، تمت الإشارة إلى نزع سلاح أعضاء القوات المسلحة الثورية الكولومبية بـ "إلقاء الأسلحة"، في حين كانت إعادة إدماجهم في الحياة المدنية تُدعى "إعادة الانتماء".

ونظراً إلى تنوع الوظائف التي تضطلع بها المرأة في البيئات المتأثرة بالنزاع، فإن تعزيز عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج المستجيبة للمنظور الجنساني في جميع المراحل يعد أمراً في غاية الأهمية لنجاح واستدامة التدخلات.

٤١- انظر النموذج 10-2 من معايير الأمم المتحدة المتكاملة بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2021/02/IDDRS-2.10-The-UN-Approach_To-DDR.pdf.
٤٢- انظر النموذج 11-4 من من معايير الأمم المتحدة المتكاملة بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2021/02/IDDRS-4.11-Transitional Weapons-and-Ammunition-Management.pdf.

الشكل ١: نموذج عام للترتيبات الأمنية النهائية في إطار وقف نهائي لإطلاق النار



وكجزء من هذا النهج، يمكن أن يسعى الوسطاء إلى تهيئة بيئة تعزز الحماية، وإتاحة إمكانية الحصول على الاستحقاقات، وضمان مشاركة المرأة مشاركة مجدية في تقييم وتصميم وتنفيذ مبادرات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.[٤٣]

٤-٩ الألغام ومخلفات الحرب المتفجرة والأجهزة المتفجرة المرتجلة

يتباين نطاق ومدى الأحكام المتصلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام، وإزالة مخلفات الحروب المتفجرة والأجهزة المتفجرة المرتجلة، وذلك وفقاً لوقف إطلاق النار والذخائر المستخدمة في سياق معين. وحيثما كان ذلك مناسباً، يضطلع الوسطاء وفرق الوساطة بمسؤولية ضمان أن تكون هذه المسائل جزءاً من المناقشات، وأن يتم توفير أو إتاحة إمكانية الوصول إلى المعلومات بشأن أنشطة التطهير المحتملة، فضلاً عن ترتيبات تسلسل هذه الأنشطة والأطر الزمنية المناسبة. وعادة ما تغطي مفاوضات الوقف النهائي لإطلاق النار طائفة كاملة من المسائل المتصلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام، بما في ذلك إنشاء هيئات تنسيقية وطنية معنية بالأعمال المتعلقة بالألغام أو إقامة روابط معها.

ويمكن القيام بالعمل الإنساني المتعلق بإزالة الألغام وبذل الجهود الرامية إلى إزالة مخلفات الحروب المتفجرة والأجهزة المتفجرة المرتجلة في أي مرحلة من مراحل النزاع. وإذا لم تكن أطراف النزاع منفتحة على الفور لأنشطة التطهير، فإن التوعية بالمخاطر أو الأنشطة الأخرى قد تقدم مدخلاً "أكثر قبولاً". فيمكن للأعمال المتعلقة بالألغام، عندما يتم تنفيذها في أثناء المفاوضات، أن تكون بمثابة تدبير من تدابير بناء الثقة، حتى إنها قد تشكل مدخلاً للانخراط مع أطراف النزاع.

وقد تتعرض المحاولات الرامية لاستخدام أنشطة التطهير لأغراض الوساطة إلى التسييس ما لم تتم إدارتها بعناية. ويمكن أن يساعد الوسطاء في التقليل إلى أدنى حد من هذا الخطر من خلال التأكيد على أن الجهود الإنسانية المتصلة بالأعمال المتعلقة بالألغام لا تشترط التوصل إلى اتفاق رسمي لوقف إطلاق النار.

٤-١٠ التموين اللوجستي لأطراف النزاع

تعزز النزاعات أنواعاً مختلفة من الاقتصادات المشروعة وغير المشروعة التي تساعد الأطراف على الحفاظ على إمكاناتها لشن الحرب من خلال توفير وسائل دفع الرواتب والدعم والإمداد لمقاتليها. ويمكن لعمليات السلام أن تحد من إمكانية وصول بعض الأطراف إلى الأموال والموارد إذا تم إدراج الأنشطة المدرة للدخل كخرق للاتفاق، وتشمل هذه الأنشطة على سبيل المثال فرض الضرائب غير القانونية والاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية والاتجار بالبشر وتشغيل اقتصادات نقاط التفتيش.

ويمكن للوسطاء في الفترة التي تسبق مرحلة تنفيذ وقف إطلاق النار وفي أثنائها أن يشجعوا أطراف النزاع على مناقشة طرق التموين الخاصة بها والنظر في سبل عملية لتلبية احتياجاتها غير العسكرية، لاسيما إذا كان وقف إطلاق النار يحظر الأنشطة التي كانت تعتمد عليها هذه الأطراف في السابق. وقد تؤثر أنشطة الأطراف وتصوراتها بشأن عملية السلام الأوسع نطاقاً على استعدادها لمناقشة هذه المسائل. وفي غياب حلول للتموين اللوجستي، فإن الحد من قدرة الأطراف على كفاية نفسها في مرحلة مبكرة جداً قد يهدد بقاءها، مما قد يدفعها إلى الانسحاب من المحادثات أو التنفيذ. ويمكن أن يدعو الوسطاء إلى أخذ تصورات المجتمعات المحلية في الحسبان في أي تقييم للاحتياجات غير العسكرية للمقاتلين.

يعد تقديم المساعدة أمراً معقداً، وخصوصاً قبل التوقيع على وقف نهائي لإطلاق النار أو على اتفاق سلام شامل. وفي بعض الحالات، يمكن تأسيس صندوق ائتماني متعدد المانحين أو مبادرة تقودها جهة مانحة واحدة لتقديم المساعدة. وفي حالات أخرى، قد تضطلع الحكومة الوطنية بالمسؤولية العامة، على الرغم من أن الأطراف غير التابعة للدولة، التي ينبغي أن توافق على ترتيبات من هذا النوع، قد تكون حذرة من دعم الدولة. وعادة ما تكون هذه المساعدة مساعدة عينية، وفقاً للنطاق والطريقة التي تم الاتفاق بشأنهما مع آليات المراقبة والتحقق القائمة.

٤-١١ إبلاغ أصحاب المصلحة باتفاق وقف إطلاق النار

إن احتمال التوصل لوقف لإطلاق النار وتحقيق السلام في نهاية المطاف يرفع من سقف توقعات أصحاب المصلحة كما أنه يزيد من تخوفهم. فعندما تقرر أطراف النزاع كيفية مشاركة اتفاق الوقف النهائي لإطلاق النار مع جميع أصحاب المصلحة، فإنها تعالج مسائل مثل وسائل وطرق التوزيع ومتطلبات الترجمة وتفضيلات نسق النصوص والتوقيت. كما يتطلب التوزيع تقديراً للاحتياجات من الموارد وتحديد الموارد ووضعها في مواقعها مسبقاً.

وقد يؤدي التأخر في توزيع اتفاق وقف إطلاق النار إلى التأثير على مصداقيته واستدامته. ويمكن أن يكون التوزيع من خلال وسائل التواصل الاجتماعي طريقة سريعة للوصول إلى القواعد الشعبية المستهدفة. وقد تنظر الأطراف في تفكيك الاتفاق وعرض الجوانب البارزة فيه بشكل مفهوم وجذاب وذلك باستخدام تصميمات ورسوم بيانية مبتكرة.

٤٣- إدارة عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة، نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج المستجيب للمنظور الجنساني؛ تعزيز جدول أعمال المرأة والسلام والأمن، 2020، https://peacekeeping.un.org sites/default/files/ddr_wps-promoting-the-wps-agenda.pdf

زيادة الوعي بالألغام في الصومال

تطويق جزء من الأرض خلال عرض توضيحي قدمته دائرة الأمم المتحدة المعنية بالأعمال المتعلقة بالألغام في مقديشو في الصومال في عام ٢٠١٣ وكان الهدف منه لفت الانتباه إلى العدد الكبير من الألغام والذخائر غير المنفجرة التي لا تزال موجود في البلد .

المصدر: صور الأمم المتحدة/توبن جونز

نقاط التوجيه الرئيسية: التوسط في محتويات اتفاق وقف إطلاق النار

هيكل الاتفاق ومحتوياته

- ليس هناك نموذج عام لاتفاق وقف إطلاق النار المثالي. حيث إن أطراف النزاع وديناميكياته وأهداف وقف إطلاق النار، في السياق السياسي والاجتماعي والاقتصادي الأوسع نطاقاً، هي التي توجه المحتويات ونطاق وتسلسل القضايا التي يمكن التفاوض والاتفاق عليها.
- إن وجود النص البسيط، والنُهج المرحلية، وطرق التنفيذ المحددة بوضوح، والروابط بالعملية السياسية الأوسع نطاقاً، يؤدي إلى تعزيز استدامة اتفاق وقف إطلاق النار.
- يمكن أن يؤدي التوصل إلى اتفاق بشأن أهداف وقف إطلاق النار ومبادئه إلى بناء الثقة بين الأطراف ويوفر زخماً للتفاوض بشأن القضايا الأخرى المتعلقة بوقف إطلاق النار.
- يمكن للوسطاء المساعدة في تعزيز الفهم المشترك للقضايا من خلال تشجيع أطراف النزاع على إعداد مسرد يتضمن تعاريف للمصطلحات المتفق بشأنها وتحديثه بانتظام.
- من الأرجح أن يكون وقف إطلاق النار مستداماً إذا ذكر بوضوح من هي الأطراف الموقعة، وحدد الأطراف الأخرى المرتبطة بالأطراف الموقعة أو الخاضعة لسيطرتها أو المؤيدة لها.
- لكي يكون وقف إطلاق النار فعالاً، فإنه يتطلب وجود اتفاق ووضوح بشأن المناطق الجغرافية التي ينطبق عليها.
- تميل مفاوضات وقف إطلاق النار إلى التركيز على القضايا ذات الأهمية الحاسمة لأطراف النزاع. ومن الأرجح أن يتسم وقف إطلاق النار بالمصداقية والقدرة على الاستدامة إذا ركزت المفاوضات كذلك على سلامة المدنيين وحمايتهم.

تنظيم القوات والأسلحة القتالية وإدارتها والسيطرة عليها

- يمكن أن ينطوي تنظيم القوات والأسلحة القتالية وإدارتها والسيطرة عليها على مجموعة من الطرق. وبينما يسعى وقف إطلاق النار إلى «فك التماس» بين القوات للحد من خطر وقوع الحوادث أو مزيد من النزاعات، فإنه لا يتطلب بالضرورة فصل أو تحرك جميع القوات.
- وتكون طرق إدارة القوات والمقاتلين أكثر فعالية إذا عالجت الآثار المحتملة على النساء والمجتمعات المدنية، وعلى وجه الخصوص في السياقات التي تشهد معدلات مرتفعة من العنف الجنسي المتصل بالنزاعات.
- وقد تستخدم أطراف النزاع مصطلحات مختلفة لوصف إدارة القوات، بما في ذلك فض الاشتباك والانسحاب وإعادة النشر وترسيم حدود مناطق أو أقاليم السيطرة وتجمع القوات وتجميعها وتركيزها. ويسترشد اختيار المصطلحات بالعوامل الثقافية والإقليمية والسياسية وغيرها.
- يطرح الفصل بين القوات تحديات خطيرة بصورة خاصة في النزاعات غير النمطية، حيث قد تنشط مجموعة من الجهات الفاعلة والمفسدين غير الموقعين. ويمكن أن يساعد الوسطاء في حماية عملية تنفيذ وقف إطلاق النار من خلال حث الأطراف على النظر في أساليب وطرق التفاوض التي يمكن أن تقلل إلى أدنى حد من التدخل المحتمل من قبل هذه الجماعات.
- وتكون النهج المتبعة إزاء تنظيم القوات التابعة لأطراف النزاع والسيطرة عليها وإدارتها - وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بعمليات وقف إطلاق النار الأولي - أكثر فعالية عندما تكون دينامية وتدريجية ومبتكرة ومرتبطة بالإجراءات الأخرى في عملية السلام الأوسع نطاقاً بدلاً من التعاطي معها بمعزل عن غيرها. ويمكن الاضطلاع بتنظيم الأسلحة الصغيرة والخفيفة والثقيلة والسيطرة عليها وإدارتها بمفردها أو كجزء من الفصل بين القوات. ويشكل إجراء تحليل موضوعي للأسلحة والذخيرة والمعدات القتالية شرطاً مسبقاً لإسداء المشورة إلى الأطراف بشأن وضع استراتيجية عملية في هذا المجال. ويُشجّع الوسطاء على التماس توجيه الخبراء بشأن هذه المسائل.
- وقد يقدم تنظيم الأسلحة والسيطرة عليها في أماكن تواجدها بديلاً مجدياً لعملية واسعة النطاق للفصل بين القوات أو إعادة نشرها، وخصوصاً فيما يتعلق بعمليات وقف إطلاق النار الأولي. وبما أن هذا الخيار يسمح للأطراف بالاحتفاظ بالسيطرة على بعض أسلحتها، فقد يرغب الوسطاء باستكشافه كخطوة أولية نحو وقف إطلاق النار.
- قد ينطوي تعريف وقف إطلاق النار والأحكام الأخرى الواردة في اتفاق ما على السماح ببعض الأفعال أو حظرها بشكل صريح؛ وتصبح هذه العناصر مجتمعة مدونة لقواعد السلوك. وتساعد مدونات قواعد السلوك على دعم خضوع الأطراف للمساءلة وتقوية الامتثال للأحكام وتعزيز استدامة الاتفاق.

- لا تقتصر مدونات السلوك على المسائل العسكرية؛ فهي، في شكلها الأمثل، تحظر أيضاً العنف الجنسي بوصفه أسلوباً أو سلاحاً يستخدم في الحرب، وتحكم سلوك الأطراف تجاه السكان المدنيين والبنى التحتية المدنية أو الإنسانية الحيوية. وفي أثناء مفاوضات وقف إطلاق النار الأولي على وجه الخصوص، يُنصَح الوسطاء بالتشديد على ضرورة الامتثال للمعايير والقوانين الدولية لحماية أرواح المدنيين.

- إن تزايد تعقيد المجال الجوي والمجال البحري والحاجة إلى إدارتهما وتنسيقهما تستدعي من الوسطاء التماس المشورة المتخصصة لتمكين إجراء مناقشات مستنيرة.

- تغطي إجراءات إزالة الألغام مجموعة من الخيارات الرامية إلى تحسين الشعور العام بالأمن وبناء الثقة. وبإمكان الوسطاء إتاحة المجال للأطراف من أجل الوصول إلى الخبرات والمشورة الفنية التي تحتاجها لاستكشاف هذه الخيارات. ولا يكون تنفيذ خيارات مثل إزالة الألغام لأغراض إنسانية وتحديد المخاطر والتوعية متوقفاً على التوصل إلى اتفاق لوقف إطلاق النار.

- يمكن للوسطاء في الفترة التي تسبق مرحلة تنفيذ وقف إطلاق النار وفي أثناءها أن يشجعوا أطراف النزاع على مناقشة التموين اللوجستي والنظر في طرق عملية لتلبية احتياجاتهم غير العسكرية، وينطبق هذا النهج بصفة خاصة إذا كان وقف إطلاق النار يحظر الأنشطة التي كانت تعتمد عليها في السابق.

- يتطلب الفصل المستدام والدائم بين القوات آلية مراقبة وتحقق فعالة وشاملة للجنسين، والتي سيترتب عليها آثار تتعلق بالتمويل والموارد.

- من شأن الاستخدام المبتكر للخرائط أن يسهل المناقشات ويساعد على تتبع التقدم المحرز أو توافق الآراء بين الأطراف، على سبيل المثال فيما يتعلق بالفصل بين القوات. ويتطلب هذا النهج من الأطراف النظر في والاتفاق على, مصادر الخرائط ومقياسها وأنواعها (مثلاً رقمية أو مطبوعة)، فضلاً عن طرق وضع العلامات والحفظ والاتفاق عليها. وحيثما ينطبق ذلك، يمكن إدماج الخرائط، إلى جانب الجداول الزمنية للإجراءات أو المراحل المتفق عليها، في اتفاقات وقف إطلاق النار، كمرفقات على سبيل المثال.

الترتيبات الأمنية المرحلية والانتقالية والنهائية

- قد يؤدي الفصل بين القوات والحظر المفروض على أنشطتها إلى "فراغ أمني"، مما يترك الأراضي متاحة لسيطرة الجماعات الأخرى وربما لانعدام القانون. وكجزء من المفاوضات بشأن الترتيبات الأمنية المرحلية أو الترتيبات الأمنية الانتقالية، يمكن أن يشجع الوسطاء الأطراف على النظر في من سيوفر خدمات الأمن في هذه المناطق وكيف سيتم تحقيق ذلك.

- كثيراً ما تتسم الترتيبات الأمنية المرحلية والترتيبات الأمنية الانتقالية بالحساسية السياسية، حيث قد يتم النظر إليها على أنها إقرار بغياب الدولة في مناطق معينة أو تكريس لسلطة الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة. وفي نفس الوقت، تقدم هذه الترتيبات الأمنية واحداً من أكثر مكاسب السلام وضوحاً بالنسبة للمجتمعات المحلية.

- لأغراض هذه التوجيهات، تشير "الترتيبات الأمنية النهائية" إلى الوضع والإدارة النهائيين المتفق عليهما فيما يخص القوات المقاتلة والمقاتلين وقطاع الأمن الأوسع نطاقاً، والتي قد تشمل اتفاقاً نهائياً لوقف إطلاق النار. وتختلف الترتيبات الأمنية النهائية من حيث نطاقها فضلاً عن العناصر والمؤسسات التي قد تشملها في كل سياق. ويمثل إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج اثنان من القضايا الأكثر شيوعاً التي تتم مناقشتها في سياق الترتيبات الأمنية النهائية.

- يمكن أن يسلط الوسطاء الضوء بشكل مفيد للأطراف على الطبيعة المؤقتة للترتيبات الأمنية المرحلية والترتيبات الأمنية الانتقالية بينما يدعون أيضاً إلى صياغة ترتيبات أمنية نهائية قائمة على جدول زمني- وتتضمن كلا من مؤسسات وطرق الإدارة- والاتفاق على تنفيذها، ويمكن أن تؤثر التمديدات أو التأخيرات غير المبررة في تنفيذ الترتيبات الأمنية المؤقتة والترتيبات الأمنية الانتقالية على استدامة وقف إطلاق النار واتفاق السلام الأوسع نطاقاً.

الفصل الخامس

التوسط في آلية مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه

يستعرض هذا الفصل العناصر والمبادئ التي توجه إنشاء آلية لمراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه. وتهدف هذه الآليات إلى تعزيز خضوع الأطراف للمساءلة وزيادة إمكانية التنبؤ بأعمالها بهدف المساهمة في استدامة ومصداقية وقف إطلاق النار .

٥-١ العناصر والمصطلحات الرئيسية لعملية المراقبة والتحقق

غالباً ما تتفاوض الأطراف بشأن إنشاء آليات سياسية وتنفيذية، كجزء من الضمانات الأوسع نطاقاً، ويتم تصميمها للإشراف على الامتثال لاتفاق السلام وتعزيزه وقياسه من خلال مجموعة من الهياكل أو اللجان أو الهيئات الإشرافية. ويمكن تصور آلية مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه على أنها مجموعة فرعية من إطار الرقابة الأوسع نطاقاً. وتتسم آليات المراقبة والتحقق الأكثر فعالية بأنها واقعية وقابلة للتنفيذ ومستدامة.

وقد تنطوي آليات المراقبة والتحقق على مجموعة من الأنشطة التي تتم الإشارة إليها صراحة أو ضمنياً، وهي تشمل المراقبة والتحقق والتنسيق وتبادل المعلومات والإنذار المبكر والتحقيق والإبلاغ وتسوية المنازعات، وليست جميعها مدرجة بالضرورة في اتفاق وقف إطلاق النار. ويختلف مستوى التفاصيل بشأن آلية المراقبة والتحقق في المفاوضات والاتفاقات الرسمية باختلاف السياقات.

وعمليات وقف إطلاق النار الأولي التي تركز بصفة رئيسية على خفض التصعيد قد تحتاج إلى مستويات أساسية للغاية من المراقبة والتنسيق المتبادل وتبادل المعلومات والإبلاغ، دون أن يكون لديها أي قدرة لإجراء التحقق. وعلى النقيض من ذلك، تميل أطر المراقبة والتحقق في عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار إلى أن تكون أكثر تفصيلاً حيث لا تقتصر تغطيتها على وقف إطلاق النار فحسب، بل تشمل أيضاً الترتيبات الأمنية المرحلية والانتقالية والنهائية.

وليست هناك تعاريف محددة للعناصر العامة لآليات المراقبة والتحقق. وبالتالي، فإنه من الأهمية بمكان أن تفهم أطراف النزاع المصطلحات والإجراءات الضمنية المرتبطة بكل مصطلح والاتفاق عليها.

ويقدم هذا القسم وصفاً عاماً لنطاق المصطلحات شائعة الاستخدام في سياق عمليات وقف إطلاق النار والإجراءات والأنشطة المرتبطة بها: المراقبة والتحقق والتحقيق والإبلاغ.

تشير المراقبة عموماً إلى عملية متابعة حالة الامتثال للاتفاق باستخدام وسائل مراقبة بصرية وفنية، فضلاً عن جمع المعلومات والتقارير من مختلف المصادر. وتضطلع فرق المراقبة والأجهزة الفنية بهذه الأنشطة عن بعد أو في الموقع وبصورة متواصلة أو دورية. وقد تكون المراقبة غير نشطة - بمعنى أنها تعتمد على طائفة من مصادر المعلومات المخصصة أو العلنية، ولكن بقدرة محدودة أو معدومة للتحقق من تلك المعلومات. وعلى النقيض من ذلك، تسمح طريقة المراقبة النشطة بالتحقق الموثوق من المعطيات من خلال مصادر مخصصة. وليس من الممكن دائماً القيام بالمراقبة النشطة، وعلى وجه الخصوص في أثناء المراحل الأولى من بعض عمليات وقف إطلاق النار الأولي، حيث تكون مستويات الثقة منخفضة وإمكانية وصول فرق المراقبة محدودة. ويمكن أن تكون فرق المراقبة هي أطراف النزاع نفسها؛ أو طرف ثالث متفق عليه بشكل متبادل؛ أو مجموعات مشتركة مكونة من ممثلين من جميع أطراف النزاع، مع وجود أو عدم وجود ممثلين لأطراف ثالثة.

ويسعى التحقق إلى إثبات صحة الحوادث أو الأعمال، بهدف تحديد ما إذا كانت الأعمال التي قام بها طرف أو أطراف النزاع تمتثل لأحكام الاتفاق. وتتفق أطراف النزاع بصورة مشتركة على طرق وآليات للتحقق من حوادث أو أعمال من قبيل إعادة نشر القوات من موقع إلى آخر، أو انتهاك مزعوم لاتفاق وقف إطلاق النار.

وإذا تم تصنيف الحوادث التي تم التحقق منها على أنها انتهاك للاتفاق وكانت الأحكام ذات الصلة في الاتفاق تدعو إلى إجراء تحريات، قد يتم فتح تحقيق للمساعدة في إثبات إسناد المسؤولية. ويمكن أن تدعم المراقبة وجمع المعلومات بصورة منتظمة عملية التحقق. وتميل الآليات المنفردة إلى الاضطلاع بوظيفتي المراقبة والتحقق، غير أن الأطراف قد تتفق على تشكيل آليات منفصلة بحسب المتطلبات السياقية.

وتشكل التحقيقات جزءاً لا يتجزأ من عملية التحقق. وقد يتضمن الهدف من التحقيقات التأكد من الظروف المحيطة بحدث تم التحقق منه أو إسناد المسؤولية عن حادث ما لفرد أو كيان تابع أو موال لطرف أو أطراف النزاع. ويمكن أن يشجع الوسطاء أطراف النزاع على الاتفاق على مبادئ توجيهية عامة بشأن آليات التحقيق كجزء من اتفاق وقف إطلاق النار الرئيسي، فيما قد يتم وضع طرق مفصلة لاحقاً كجزء من خطط التنفيذ. وقد تختلف المصطلحات المستخدمة للإشارة إلى التحقيقات وفقاً للحساسيات الإقليمية والثقافية.

وعادة ما تتطلب هيئات التحقيق خبرات فنية أو خبرات في مجال الأدلة الجنائية واختصاصات محددة، ومن المتوقع منها أن تقوم بعملها والإبلاغ عنه بسرية تامة. وقد يتم استخدام آلية تحقيق منفصلة في حالة وقوع انتهاكات شديدة الحساسية يمكن أن تحدث آثاراً سياسية وأمنية بعيدة المدى. ويساعد إشراك النساء في آليات التحقيق على تعزيز المساواة بين الجنسين ويمكن أن ييسر التحقيقات الحساسة، بما في ذلك التحقيقات في الانتهاكات التي تنطوي على عنف جنسي متصل بالنزاعات. وعادة ما يتم تقديم نتائج التحقيقات إلى هيئات رقابية تقوم باستعراض النتائج وإسناد المسؤولية في حالة إثبات الانتهاكات. وتستند عمليتا التحقيق والتحقق على السواء إلى إمكانية الوصول دون عوائق والضمانات الأمنية للفرق أو الموظفين المكلفين.

يمثل الإبلاغ عنصراً ضرورياً لعملية المراقبة والتحقق وهو يدعم جميع طرقها. ومن الناحية المثالية، يحدد اتفاق وقف إطلاق النار بوضوح خطوط إبلاغ عامة فيما يتعلق بعمليات المراقبة والتحقق. ويمكن وضع تعليمات أكثر تحديداً في إجراءات التشغيل الموحدة أو الوثائق المماثلة التي يتم إعدادها لتوجيه التنفيذ. وينبغي تقييم مستوى التفاصيل التي سيتم التفاوض بشأنها بين الأطراف على أساس كل حالة على حدة.

وتشمل مسائل الإبلاغ الأساسية الإبلاغات الإجرائية والدورية عن أنشطة المراقبة والتحقق، داخلياً وللشركاء الخارجيين على حد سواء؛ وإجراءات الإبلاغ عن انتهاكات وقف إطلاق النار ونتائج التحقيقات، للحالات الفردية وكبيانات مجمعة على السواء؛

وإدارة المعلومات وسريتها، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بهوية الناجين من العنف الجنسي الذين قد يتأثرون بالوصمة الاجتماعية والعواقب الأخرى مدى الحياة.
وتساعد التقارير الدورية، التي تضعها أطراف النزاع بصورة مشتركة ويتم تقديمها إلى أصحاب المصلحة الذين تم تحديدهم والاتفاق عليهم بشكل متبادل، على تعزيز الشفافية وبناء الثقة في العملية. وتحتاج أطراف النزاع إلى الاتفاق على محتويات هذه التقارير.

٢-٥ تصميم آلية أساسية للمراقبة والتحقق

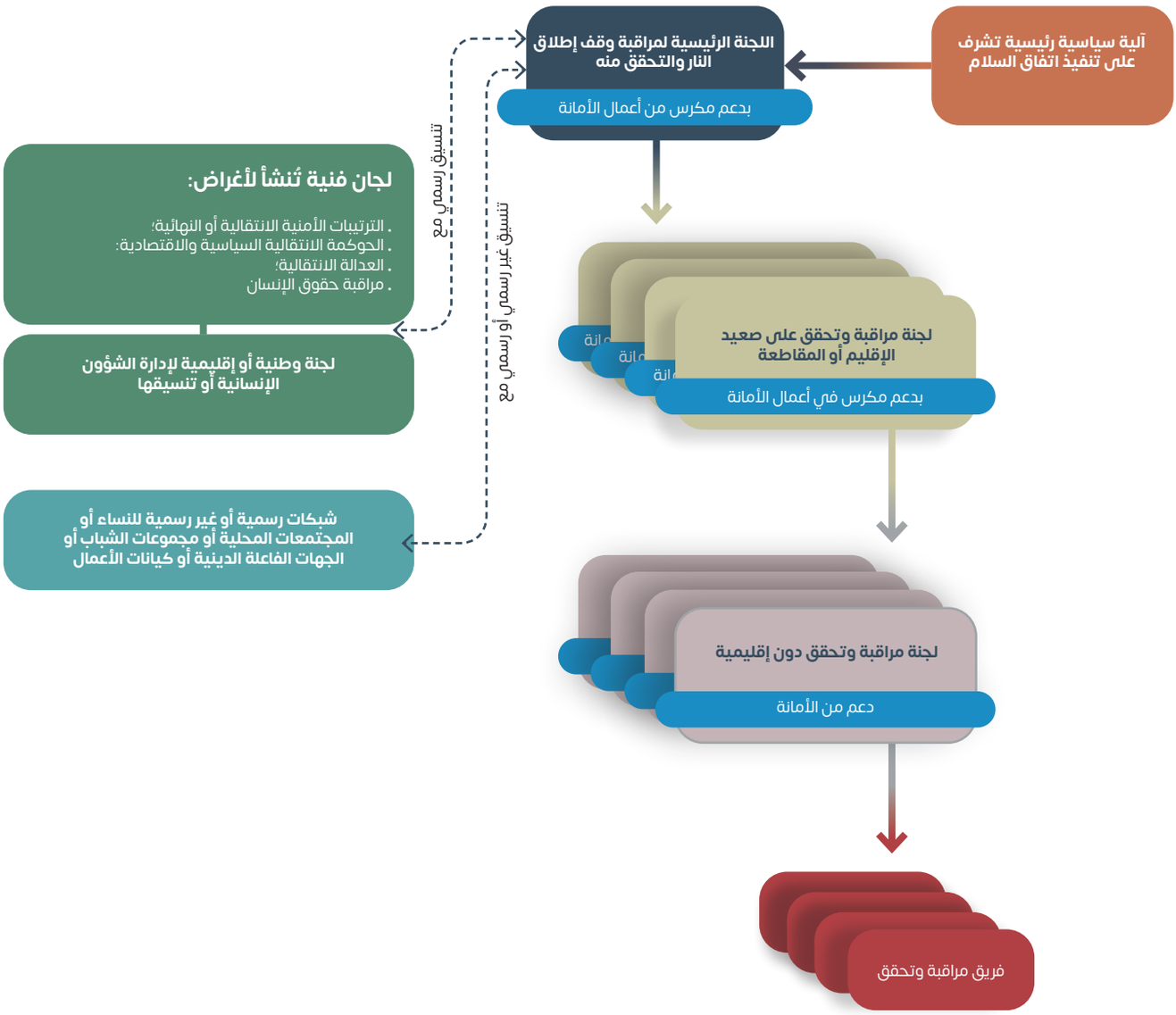
يختلف نطاق ودور ووظيفة وتكوين آلية مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه من سياق إلى آخر، حيث تتطلب هذه الآليات نهجاً مصممة خصيصاً لها. غير أن هناك عناصر معينة تميل إلى أن تكون مشتركة بين آليات المراقبة والتحقق ويمكن أن تعزز اتفاق وقف إطلاق النار.

وبشكل عام، تشكل آلية المراقبة والتحقق جزءا لا يتجزأ من الإطار الأوسع المكلف بالإشراف على تنفيذ اتفاق السلام. وعادة ما تكون آلية المراقبة والتحقق مسؤولة أمام هيئة إشراف سياسية معينة، التي قد تكون أيضاً مسؤولة عن توجيه الآليات السياسية والاقتصادية التي يحددها اتفاق السلام الشامل. غير أن أطراف النزاع قد تقرر في مفاوضات وقف إطلاق النار الأولي أن هذا الأشراف السياسي غير ممكن وغير مطلوب في الأساس، وأنه يمكن إضافته لاحقاً.

وتتضمن آلية المراقبة والتحقق لجنة رئيسية لمراقبة وقف إطلاق النار، أو ما يعادلها، وهي عادة ما تكون على رأس الآلية وتتولى المسؤولية العامة لمهام المراقبة والتحقق. ويمكن أن تقوم لجان أو هياكل فرعية بمساعدة اللجنة الرئيسية في توفير تغطية شاملة لمنطقة وقف إطلاق النار؛ ويمكن تكليف كل منها بإدارة مهام المراقبة والتحقق في قطاعات محددة من منطقة وقف إطلاق النار. وعموماً، تتلقى اللجنة واللجان الفرعية الدعم من فرق المراقبة التي تعمل على المستوى المحلي. وتمثل هذه الفرق التواجد الأكثر وضوحاً للمراقبة في المجتمعات المحلية المتضررة (انظر الشكل ٢).

وغالباً ما يتم تفويض صنع القرار إلى مستويات أدنى لدعم تسوية المنازعات في الوقت المناسب ولمنع التصعيد. والمنازعات التي لا يمكن تسويتها محلياً أو على الأرض هي فقط التي تتم إحالتها إلى لجنة أعلى مستوى. ومن شأن التكوين المشترك لآلية المراقبة والتحقق، ولجنتها الرئيسية أو لجانها الفرعية، وفرقها أن يسمح لأطراف النزاع بالتفاعل، وتبادل المعلومات، وبناء علاقات شخصية، وتوقع النزاعات المحتملة، والاضطلاع بأنشطة الوقاية والتسوية، حيث إن كل ذلك يساعد على الحفاظ على وقف إطلاق النار.

الشكل ٢: نموذج عام لآلية المراقبة والتحقق



ملاحظات

- عادة ما تسترشد الآلية الرئيسية لمراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه بالتقارير المقدمة إلى آلية الإشراف السياسية الرئيسية، إذا تم إنشاء مثل هذه الآلية.
- يختلف عدد اللجان وفرق المراقبة والتحقق على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي باختلاف السياقات، حيث تقوم أطراف النزاع بالتفاوض والاتفاق على تفاصيلها بشكل رسمي.
- تختلف طبيعة العلاقات التي تربط بين آلية مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه وبين الشبكات الرسمية وغير الرسمية للمجتمعات المحلية أو النساء أو مجموعات الشباب أو الجهات الفاعلة الدينية أو كيانات الأعمال التجارية باختلاف السياقات وتتطلب اتفاقاً رسمياً بين الأطراف.
- من الضروري أن يتسم تكوين جميع اللجان بالشمول الجنساني لكي تكون آلية المراقبة والتحقق موثوقة وسريعة الاستجابة.
- يمكن للأطراف الثالثة، إذا تمت دعوتها لدعم آلية المراقبة والتحقق، أن تؤدي مجموعة واسعة من الأدوار، من ضمنها توفير المستشارين الفنيين وموظفين للأمانات لرئاسة الآلية أو تيسيرها على بعض المستويات أو في كل مستوى من المستويات.

٥-٣ أدوار مختلف الجهات الفاعلة في آليات المراقبة والتحقق

يسترشد إنشاء آلية المراقبة والتحقق بنوع اتفاق وقف إطلاق النار وولايته والديناميات المحلية للنزاع، التي يمكن أن تؤثر على إمكانية تنقل المراقبين والضمانات الأمنية الخاصة بهم. وتضطلع أطراف النزاع بدور محوري من خلال تأسيس منابر متعددة للآلية والاتفاق على عدد وتكوين الممثلين المكلفين، بما في ذلك فيما يتعلق بالرتبة والتوازن الجنساني. ويحدد هذا القسم الخيارات المختلفة للأدوار التي يمكن أن تؤديها الأطراف الثالثة والجهات الفاعلة الوطنية والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية لدعم آليات المراقبة والتحقق.

٥-٣-١ الأطراف الثالثة

عادة ما يكون وجود الأطراف الثالثة الموثوقة بمثابة ضمانة إضافية للشفافية والمساءلة ورادع ضد انتهاكات وقف إطلاق النار والإفلات من العقاب. وغالباً ما تكون الأطراف الثالثة ذات أهمية حاسمة لعمل آليات المراقبة والتقييم بشكل فعال. وبالفعل، فإن بعض أطراف النزاع قد تنظر إلى آلية المراقبة والتحقق على أنها تفتقر إلى الشفافية أو الموضوعية ما لم تضطلع أطراف ثالثة بأدوار رسمية أو غير رسمية في تنفيذ هذه الآلية.

وتعرّف هذه التوجيهات "الطرف الثالث" بأنه فرد أو منظمة أو دولة أو أكثر من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو أي مزيج من هذه الكيانات، شريطة ألا يكون طرفاً في النزاع، ويحظى بقبول متبادل، ويمكن أن يؤدي دوراً محدداً في مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه بطلب من أطراف النزاع. كما أن المسائل المتعلقة بضرورة وجود أطراف ثالثة وتعريفها ونطاقها وولايتها تميل إلى أن تكون مسائل خلافية في أثناء عمليات السلام، وعلى وجه الخصوص في أثناء مفاوضات وقف إطلاق النار.

ويمكن أن يكون الطرف الثالث كياناً وطنياً أو دولياً. ويمكن للطرف الثالث الدولي أن ينسق مع الجهات الفاعلة الوطنية من الأطراف الثالثة أو أن يتعاون معها أو يعمل معها بشكل مشترك أو أن يعمل بشكل مستقل عنها. وتاريخياً، اضطلعت الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، وفرادى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، واتحاد من الدول تم إنشاؤه لسياق معين، والمنظمات الدينية بأنواع مختلفة من أدوار الطرف الثالث في آليات وقف إطلاق النار والتحقق منه (انظر القسم ٥-٣-٢ والجدول ١).

ويمكن أن تدعوا أطراف النزاع الكيان الوطني لدعم آلية للمراقبة والتحقق دون الحصول على أية مدخلات أو دعم مباشر أو رسمي من الأطراف الثالثة الخارجية. وقد تقوم بهذا بالاستناد إلى تفضيلات أو نظراً للديناميات السياقية الأمنية والسياسية التي تمنع الأطراف الثالثة الدولية من الاضطلاع بدور رسمي في آلية المراقبة والتحقق.

وبينما تنطوي آليات المراقبة والتحقق على استخدام كثيف للموارد، تميل تلك التي تدعمها أطراف ثالثة وطنية إلى مواجهة تحديات إضافية متعلقة بالموارد والقدرات الفنية والمالية والبشرية. غير أنه والمقارنة مع الجهات الفاعلة الخارجية، فإنها عادة ما تعمل بالاستناد إلى معرفة أكثر تفصيلاً بالوضع المحلي.

ومن خلال قيام الوسطاء بإسداء المشورة للأطراف للنظر في التمويل، وتوافر موظفي دعم أعمال الأمانة، والقدرات الفنية، والجدول الزمني المطلوب لإنشاء مثل هذه الأمانات وهياكل الدعم، فإنهم يستطيعون مساعدتها في التفاوض على خيارات آليات المراقبة والتحقق. وعند تحقيق ذلك، يستطيع الوسطاء أن يوضحوا أنه بإمكان طرف ثالث أن يضطلع بواحدة أو أكثر من المسؤوليات التالية:

- المشاركة الكاملة في جميع مهام آلية المراقبة والتحقق وعلى جميع مستوياتها.
- تنفيذ المراقبة والتحقق، إما كجزء الا يتجزأ من آلية وطنية للمراقبة والتحقق أو بشكل مستقل عنها.
- الإشراف الاستراتيجي من خلال المشاركة في اللجان الإشرافية بصفة مراقبين أو ضامنين أو أعضاء.
- توفير الموارد لآلية المراقبة والتحقق.
- توفير خدمات أعمال الأمانة لآلية المراقبة والتحقق.
- توفير الدعم أو المشورة الفنيين دون أن يكونوا مدمجين في آلية المراقبة والتحقق.

في عام ٢٠١٩ في عملية بانغسامورو للسلام في الفلبين، عملت آلية مراقبة وتحقق وطنية إلى جانب هيئة دولية للرقابة دون أن يتم دمجها فيها.[٤٤]

في تشرين الأول / أكتوبر ٢٠١٥، وقعت حكومة ميانمار والمنظمات العرقية المسلحة اتفاق وقف إطلاق النار في جميع أرجاء البلاد، الذي أنشأ لجنة مراقبة وقف إطلاق النار الثلاثية التي ضمت الجيش الوطني والمنظمات العرقية المسلحة والمجتمع المدني. ولم تضطلع الأطراف الثالثة الدولية بأي دور في الآلية.[٤٥]

٥-٣-٢ المجتمع المدني والمجتمعات المحلية

ويشمل أصحاب المصلحة الأكثر أهمية في عملية السلام منظمات المجتمع المدني الوطنية والمحلية، بما في ذلك مجموعات النساء والمجتمعات المحلية المدنية. ويمكن لهذه المجموعات، من خلال الانخراط المباشر في آليات المراقبة والتحقق، أن تعزز شمول الهياكل ومصداقيتها. ويمكن أن تساعد الاعتبارات التالية في توجيه ما إذا كان يمكن إشراكها وكيف يمكن أن تشارك:

٤٤- اختصاصات فريق الرصد الدولي، https://peace.gov.ph/wp-content/uploads/2019/04/IMT-TOR-APR-2019.pdf
٤٥- اتفاق وقف إطلاق النار في جميع أنحاء البلاد بين حكومة جمهورية اتحاد ميانمار والمنظمات العرقية المسلحة، 2015، https://peacemdaker.un.org/node/2701

- كيف يتم تعريف مجموعات المجتمع المدني أو المجتمعات المحلية وكيف يتم النظر إليها في السياق المحلي؟ وكيف يتم تمثيلها؟
- هل تستطيع المجتمعات المحلية الاضطلاع بدور محايد؟ وماهي علاقتها بأطراف النزاع؟
- كيف سيتم اختيار هؤلاء الأفراد أو مجموعات الأشخاص أو تكليفهم بالمهام أو ترشيحهم أو السماح لهم بالتطوع؟ وكيف سيتم تجهيزهم للاضطلاع بدورهم؟
- تحديد نطاق وطبيعة أدوارهم الرسمية أو غير الرسمية ضمن الآلية، أو على صعيد تسوية النزاع بشكل أوسع، من حيث كيف كانت وكيف ستصبح؟
- هل هناك حاجة لإدماجهم في عملية المراقبة والتحقق أم هل ينبغي أن يعملوا بشكل متواز ومنسق؟ هل يمكن أن يعملوا بصفة أطراف ثالثة موثوقة (انظر القسم ٥-٣-١)؟
- هل لديهم تجارب في المشاركة في آليات المراقبة والتحقق السابقة، وإذا كان الأمر كذلك، ماذا كانت طبيعة مشاركتهم ونتائجها؟
- كيف سيتم ضمان سلامتهم الشخصية؟

تعتمد الأدوار التي يمكن أو يجب أن تضطلع بها مجموعات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية في آلية مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه على السياق المحدد. وقد يرغب الوسطاء في التعرف على الفوائد والمخاطر والفرص المتاحة مسترشدين في ذلك بمبدأ "عدم إلحاق الضرر" (انظر القسم ٣-٦).

وبشكل عام، تندرج أدوار المراقبة والتحقق التي يضطلع بها المجتمع المدني والمجتمعات المحلية في واحدة من الفئتين التاليتين، غير أن الأطراف قد ترغب في وضع نهج مختلطة (انظر الجدول ١):

- **رصد المدنيين لوقف إطلاق النار**. تقوم مجموعات أو أفراد من المجتمع المدني أو المنظمات المجتمعية بأداء هذه المهمة من خلال مراقبة الانتهاكات والإبلاغ عنها تمشياً مع الأحكام ذات الصلة في وقف إطلاق النار. وتختلف درجة مشاركتهم في جوانب أخرى من المراقبة والتحقق - مثل التحقق والتحقيقات والإسناد في حالة وجود انتهاكات مثبتة - اختلافاً واسعاً، حيث تتراوح من مشاركة واسعة النطاق إلى عدم المشاركة.

وعادة ما يتم إضفاء الطابع الرسمي على العلاقة بين هؤلاء المراقبين وآلية المراقبة والتحقق ويمكن أن تتطور بمرور الوقت.

- **آليات الحماية المدنية**. يتركز هذا النهج بدرجة أكبر على منع نشوب النزاع أو الحوادث والإنذار المبكر والحماية وخفض التصعيد، وبدرجة أقل على مراقبة الانتهاكات والإبلاغ عنها. يعمل المشاركون بشكل تعاوني مع هياكل المراقبة والتحقق الرسمية دون أن يتم إدماجهم فيها بشكل رسمي.

وبغية تشجيع الأطراف على ضمان التنوع الجنساني والعمري في آليات المراقبة والتحقق، يمكن للوسطاء اقتراح اعتماد طرائق مستهدفة وذات سياق محدد. وينطبق هذا النهج بغض النظر عما إذا كانت الأطراف تنظر في إدراج خيار الطرف الثالث الوطني أو الدولي، حيث من المتوقع أن تكون فرق وآليات المراقبة والتحقق في أي من النموذجين متوازنة جنسانياً وأن تشمل الشباب. ويقدم القسم ٥-٤ اعتبارات محددة للوسطاء للمساعدة في توجيه المناقشات نحو مزايا هياكل المراقبة والتحقق المستجيبة للمنظور الجنساني.

٥-٤ تعزيز حماية المدنيين وسلامتهم من خلال آليات المراقبة والتحقق

في سياق تسليط الضوء على تدابير الاستجابة لانتهاكات وقف إطلاق النار التي تهدد سلامة المدنيين وحمايتهم، يشير هذا القسم إلى الحاجة إلى بناء الوعي والدعم للتنوع العمري والجنساني في أطر المراقبة والتحقق.

بعثة مراقبي الأمم المتحدة في جورجيا
مراقبو الأمم المتحدة في دورية، ٢٠٠٥
المصدر: صور الأمم المتحدة/لوبوس بودهورسكي

الجدول ١: تكوين آليات مختارة للمراقبة والتحقق

السياق	آلية رصد وقف إطلاق النار والتحقق منه	تاريخ الإنشاء	المكونات		
			أطراف ثالثة دولية	أطراف النزاع	المجتمع المدني
فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان[٤٦]	فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين	١٩٤٩	✓	✗	✗
اتفاق الوقف العام للأعمال العدائية (الفلبين)[٤٧]	اللجان التنسيقية لوقف الأعمال العدائية؛ وفرق المراقبة محلية	١٩٩٧	✗	✓	✓
اتفاق وقف إطلاق النار في جبال النوبة في السودان[٤٨]	اللجنة العسكرية المشتركة	٢٠٠٢	✓	✓	✗
اتفاق السلام الشامل بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان[٤٩]	اللجنة العسكرية المشتركة المعنية بوقف إطلاق النار	٢٠٠٥	✓	✓	✓
اتفاق وقف إطلاق النار في جميع أنحاء البلاد بين حكومة جمهورية اتحاد ميانمار والمنظمات العرقية المسلحة[٥٠]	اللجنة المشتركة لرصد وقف إطلاق النار	٢٠١٥	✗	✓	✓
الاتفاق النهائي لإنهاء النزاع المسلح وبناء سلام مستقر ودائم (كولومبيا)[٥١]	آلية المراقبة والتحقق	٢٠١٦	✓	✓	✓++
الاتفاق السياسي للسلام والمصالحة في جمهورية أفريقيا الوسطى[٥٢]	اللجنة التنفيذية للمراقبة	٢٠١٩	✓	✓	✓

* تنسق أطراف النزاع مع فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان وفقاً للآليات المتفق عليها. ولا تشكل جزءاً من أي آلية مراقبة وتحقق مشتركة.
++ تضمنت آلية المراقبة والتحقق آليات تنسيقية رسمية مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. غير أنه لم يتم دمج الأخيرة في آلية المراقبة والتحقق.
غالباً ما تضع آليات مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه آليات تنسيق وتعاون غير رسمية مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني من أجل عملياتها. لا يعكس هذا الرسم البياني تلك الترتيبات.

٤٦- فريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان، https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmogip
٤٧- اتفاق الوقف العام للأعمال العدائية، 1997، https://www.peaceagreements.org/view/244
٤٨- اتفاق وقف إطلاق النار في جبال النوبة في السودان، 2002، https://peacemaker.un.org/sudan-nubamountains-ceasefire2002
٤٩- اتفاق السلام الشامل بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان، 2005، https://peacemaker.un.org/node/1369
٥٠- اتفاق وقف إطلاق النار في جميع أنحاء البلاد بين حكومة جمهورية اتحاد ميانمار والمنظمات العرقية المسلحة، 2015، https://peacemdaker.un.org/node/2701
٥١- الاتفاق النهائي لإنهاء النزاع وبناء سلام مستقر ودائم، 2016، https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_e.pdf
٥٢- الاتفاق السياسي للسلام والمصالحة في جمهورية أفريقيا الوسطى، 2019، https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2147

يمكن أن يشجع الوسطاء أطراف النزاع في أثناء المفاوضات على النظر في إدماج العناصر التالية في وثيقة وقف إطلاق النار المتطورة، بما في ذلك من خلال تزويدها بإمكانية الحصول على المشورة والمساعدة التقنيتين:

- اعتماد آليات مراقبة وتحقق شاملة للجميع تسمح لأصحاب المصلحة المعنيين، مثل المجتمع المدني والنساء ومجموعات الشباب بالاضطلاع بدور مجدي (كجزء من اللجان التي تم إنشاؤها لأغراض الإبلاغ عن الانتهاكات وتلقي معلومات بشأنها والاستجابة لها والتحقيق فيها) - وهي خطوة تكتسب أهمية خاصة فيما يتعلق بإدارة انتهاكات حقوق الإنسان المحتملة المتعلقة بسلامة المدنيين وحمايتهم والعنف الجنسي المتصل بالنزاعات وتنسيق الشؤون الإنسانية.
- مبادئ بشأن تقديم الخدمات والدعم للناجين من العنف وسوء المعاملة في مناطق وقف إطلاق النار المتضررة.
- الأحكام ذات الصلة بحماية المدنيين ومدونات قواعد السلوك وإدارة الانتهاكات، حيث يمكن أن يتم إبرازها جميعاً للمجتمعات المحلية، بما فيها النساء والشباب في رسائل ومواد التوعية المتعلقة بوقف إطلاق النار.
- أحكام لآليات المراقبة والتحقق التي يمكنها تلقي تقارير بشأن الانتهاكات مباشرة من المدنيين والمنظمات المدنية.
- التزامات بوضع إجراءات تشغيل موحدة تحدد طرق تراعي الاعتبارات الجنسانية والعمرية لتلقي وجمع المعلومات بشأن الحوادث والشكاوى من الأفراد الذين تعرضوا لعنف جنسي متصل بالنزاعات أو قائم على نوع الجنس.
- التزامات واضحة لتوفير بيئة مواتية لأنشطة الرصد والتحقق وحماية سرية المعلومات الحساسة وهوية الأفراد، وخاصة أولئك الذين يقدمون معلومات حول العنف الجنسي، بطريقة تعكس نهجًا يركز على الناجين ومبادئ ''عدم الإضرار'' والموافقة المستنيرة.
- التزامات واضحة بالامتثال إلى القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان في أثناء القيام بمجموعة واسعة من أنشطة الرصد والتحقق، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بسلامة المدنيين وحمايتهم.

وفي السياقات التي تؤدي فيها الأطراف الثالثة الدولية دوراً كبيراً في دعم أنشطة المراقبة والتحقق، كثيراً ما يكون من المتوقع منها أن تضطلع بمسؤوليات أوسع نطاقاً. فقد يتم تكليفها بتقديم الخبرات الفنية، وتوفير المشورة بشأن وضع إجراءات تشغيلية موحدة تراعي الاعتبارات الجنسانية والعمرية وتستجيب لها، وتدريب ممثلي الأطراف، والإبلاغ عن حالة الامتثال المتعلقة بالقضايا المرتبطة بسلامة المدنيين وحمايتهم.

غير أنه في بعض السياقات، قد تفتقر آليات المراقبة والتحقق إلى الولاية أو القدرة الفنية اللازمتين للاستجابة إلى المسائل المتعلقة بحماية المدنيين.
وفي هذه الحالات، يمكن أن يطلب الوسطاء توضيحاً بشأن المنظومات أو الجهات الفاعلة الواقعة خارج نطاق آلية المراقبة والتحقق القادرة على الاضطلاع بمراقبة هذه المسائل والإبلاغ عنها، وكيف يمكن لجهودها أن تكمل أعمال المراقبة والتحقق.

٥-٥ حل المشاكل وتسوية الخلافات واتخاذ القرارات في آليات المراقبة والتحقق

يمثل حل المشاكل ومنع الخلافات وتسويتها وخفض التصعيد دعامة لجميع المستويات التي تنطوي عليها أي آلية للتنفيذ. فبعد التوقيع على وقف إطلاق النار، تميل هذه المهام إلى اكتساب أهمية أكبر، حيث قد يرتفع عدد الشكاوى والمنازعات، حتى أن المخالفات البسيطة قد تؤدي إلى تصعيد سريع في التوترات.

وقد تختلف طبيعة الخلافات اختلافاً كبيراً، وكذلك الأمر بالنسبة للاستجابات. فعادة ما تتم إحالة الخلافات المتصلة بوقف إطلاق النار التي تدور حول جوانب الغموض في أحكام معينة في الاتفاق إلى هيئات رقابة أمنية أو سياسية عليا، ويفضل أن يكون ذلك تمشياً مع البنود التي ينص عليها الاتفاق. وقد ترتبط الخلافات الأخرى بإجراء عملية تحقق أو تحقيق بشأن انتهاك وقف إطلاق النار أو بنتيجتها، أو بمظالم أو شكاوى المجتمع المدني أو المجتمع المحلي التي تتم إحالتها إلى آلية المراقبة والتحقق.

ويمكن للوسطاء إسداء المشورة إلى الأطراف بإدراج عمليات رسمية لحل المشاكل وتسوية الخلافات في اتفاقاتها، مع التأكيد على أن هذه الأحكام تيسر خفض التصعيد، وعلى وجه الخصوص في حالة عمليات وقف إطلاق النار الأولي. ويمكن لهذه الأحكام أن تسمح للأطراف بوضع إجراءاتها التشغيلية الموحدة في أثناء مرحلة تنفيذ وقف إطلاق النار.

يمكن أن توفر الطبيعة المشتركة لهياكل المراقبة والتحقق مجموعة من الضمانات المدمجة فيها، وأن تيسر منع المنازعات وتسويتها بين أصحاب المصلحة (انظر الشكل ٢). وفي كثير من الحالات، يتم تعزيز هذه الضمانات والمهام من خلال إشراك أطراف ثالثة، التي يمكن أن تضطلع بأي من الأدوار المتنوعة، مثل التحكيم والمراقبة والتحقق والتحقيقات.

وتشمل معظم اتفاقات وقف إطلاق النار عملية صنع قرار تستند إما إلى التصويت بتوافق الآراء أو بالأغلبية. وفي حين أن بناء هذا التوافق في الآراء قد يستغرق وقتاً، فإن التوصل إليه يعزز الملكية والثقة بين الأطراف. وإذا كانت أطراف النزاع هي التي تقود وتدير مراقبة وقف إطلاق النار بدون مشاركة طرف ثالث، فإنها قد تختار أن تدعم صنع القرار وتسوية المنازعات من خلال خيارات الرئاسة التناوبية أو المشتركة، أو من خلال تحقيق التوازن في التمثيل داخل الآلية. وإذا كانت هناك أطراف ثالثة مشاركة في نظم المراقبة والتحقق، فإن حيادها قد يساعد أطراف النزاع على التوصل إلى توافق في الآراء، أو قد يكون لديها «الصوت المرجح» بشأن قرار ما.

بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان تيسر اجتماع مائدة مستديرة لتسوية النزاعات المجتمعية، ٢٠١٥
المصدر: صور الأمم المتحدة/ جي سي ماكلوين

٥-٦ التكنولوجيا وآليات المراقبة والتحقق

يمكن للوسطاء أن يسدوا المشورة إلى الأطراف، ضمن السياق الأوسع نطاقاً للتوسط في وقف إطلاق النار، لاستكشاف استخدام الأدوات التكنولوجية، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بتيسير المراقبة والتحقق. وفي حين أن التكنولوجيا لا يمكن أن تحل محل الجهود البشرية المبذولة في المراقبة والتحقق، فإن لديها الإمكانية لاستكمالها ودعمها. ويمكن أن تستفيد الأنشطة التالية لمراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه من استخدام التكنولوجيا:

- إدارة المعلومات، التي تنطوي على عمليات لجمع المعلومات وتصنيفها وتوليفها وتحليلها وتخزينها ونشرها.
- الإبلاغ عن انتهاكات وقف إطلاق النار وإدارتها، بما في ذلك إجراءات تصنيف الانتهاكات والرد عليها، فضلاً عن الوسائل التي يمكن لأصحاب المصلحة استخدامها للإبلاغ عن الانتهاكات المزعومة أو تقديم الشكاوى، مثل المنصات القائمة على الهواتف الخليوية التي تعمل بنظام المعلومات الجغرافية.
- مهام المراقبة والتحقق، بما في ذلك من خلال أجهزة الاستشعار الجوية (الطائرات أو المركبات الجوية بدون طيار وغيرها من الطائرات بدون طيار أو البالونات) والمنصات الأرضية (الرادارات، وأجهزة استشعار الكشف عن الحركة والكاميرات)، التي قد يتطلب استخدامها مفهوم عمليات متفق عليه لمعالجة الحساسيات المحتملة.
- جمع البيانات وإدارتها في سياق الترتيبات الأمنية المؤقتة والترتيبات الأمنية الانتقالية والترتيبات الأمنية النهائية، واستخدام التكنولوجيا لجمع البيانات بشأن المقاتلين والأسلحة والمعدات في هذه العمليات.

ويُشجّع الوسطاء على مراعاة الاعتبارات التالية عند تقييم إمكانية تطبيق الخيارات التكنولوجية:

- القيمة المضافة المحددة للتكنولوجيا المقترحة.
- الموارد والمهارات الفنية اللازمة لتركيب وتشغيل وصيانة وإصلاح وتحديث التكنولوجيا المقترحة.
- الدراية الفنية والقدرات الموجودة ومستويات الراحة المتعلقة باستخدام التكنولوجيا المقترحة، إن كان في أوساط الأطراف أو لدى أي أشخاص أو هيئات يُطلب منها تشغيلها.
- أمن المعلومات والمخاطر الأخرى المرتبطة بالتكنولوجيا المقترحة.
- البيئة التمكينية (على سبيل المثال، وجود بنية تحتية للاتصالات الخليوية وتغطيتها في حالة النظر في الإبلاغ عن وقف إطلاق النار من خلال مصادر المعلومات العلنية).
- مصادر التكنولوجيا وآثارها السياسية المحتملة، فضلاً عن خيار تنويع المصادر للحصول على دعم أطراف النزاع.
- ثقة عامة أوسع نطاقاً والتصورات المتعلقة بالتكنولوجيا المقترحة.

نقاط التوجيه الرئيسية: التوسط في آلية مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه

طبيعة آلية المراقبة والتحقق ونوعها

- تهدف آليات مراقبة وقف إطلاق النار والتحقق منه إلى تعزيز خضوع الأطراف للمساءلة وزيادة إمكانية التنبؤ بأعمالها بهدف المساهمة في استدامة ومصداقية وقف إطلاق النار.
- وتتسم آليات المراقبة والتحقق الأكثر فعالية بأنها واقعية وقابلة للتنفيذ ومستدامة. ومع ذلك، فإن آليات المراقبة والتحقق هي عوامل تمكين في أحسن الأحوال. حيث إن استدامة وقف إطلاق النار تتجذر في استعداد أطراف النزاع للتقيد بالتزاماتها.
- وعادة ما تكون آلية المراقبة والتحقق جزءاً لا يتجزأ من الإطار الأوسع الذي يُعهد إليه بالإشراف على تنفيذ اتفاق السلام. وعادة ما تكون آلية المراقبة والتحقق مسؤولة أمام هيئة إشراف سياسية مُكلّفة.
- إن طبيعة وأهداف وقف إطلاق النار هي التي تقود وتوجه مفهوم ونطاق وهيكل آلية المراقبة والتحقق. وقد لا تتضمن عمليات وقف إطلاق النار الأولي سوى المراقبة الأساسية، في حين تميل أطر المراقبة والتحقق المتعلقة بعمليات الوقف النهائي لإطلاق النار إلى أن تكون أكثر تفصيلاً، حيث لا تغطي وقف إطلاق النار فحسب، بل تشمل أيضاً الترتيبات الأمنية المرحلية والانتقالية والنهائية.
- تتمثل إحدى المهام الرئيسية للوسيط في تيسير التوافق في الآراء بين أطراف النزاع بشأن الركائز الأساسية لآلية المراقبة والتحقق، بما في ذلك أهداف المراقبة والتحقق والإطار المفاهيمي والإجراءات وأدوار أصحاب المصلحة المختلفين ومسؤولياتهم.
- وفي إطار آلية المراقبة والتحقق، عادة ما تكون لجنة رئيسية لرصد وقف إطلاق النار (أو ما يعادلها) على رأس الآلية وتتولى المسؤولية العامة لمهام المراقبة والتحقق. ويمكن أن تساعد لجان أو هياكل فرعية اللجنة الرئيسية في توفير تغطية شاملة لمنطقة وقف إطلاق النار. وتقوم فرق المراقبة التي تعمل على المستوى المحلي بدعم عملها.
- يمكن للوضوح بشأن كيفية التوصل إلى قرارات وكيفية إدارة المنازعات أو الخلافات داخل هياكل المراقبة والتحقق أن يعزز اتفاق وقف إطلاق النار ويدعم استدامته.
- إن التعقيد الذي يكتنف بعض السياقات يتطلب اتباع نهج تدريجي للمراقبة والتحقق. وفي هذه الحالات، يمكن للوسيط أن يشجع الأطراف على إدراج أحكام في اتفاقات وقف إطلاق النار تسمح بالتوسع التدريجي في أنشطة المراقبة والتحقق، التي عادة ما تتطور من حيث النطاق والتفاصيل والهياكل.

قدرات آليات المراقبة والتحقق ومواردها

- يمكن للفهم الجيد للجوانب الفنية للمراقبة والتحقق أن يساعد الأطراف على وضع خيارات عملية للمفاوضات. حيث يمكن أن يدعم الوسطاء الأطراف من خلال التقييم المستمر لحاجتها إلى بناء القدرات وتيسير المساعدة المطلوبة بطريقة شفافة ومنصفة.
- تتطلب أطر المراقبة والتحقق القدرات المتخصصة والوقت والموارد فور بدء تنفيذ وقف إطلاق النار. ويمكن للوسطاء مساعدة الأطراف على أن تكون واقعية بشأن خيارات إطار المراقبة والتحقق، وذلك من خلال ضمان حصول الأطراف على المشورة الفنية في أثناء المفاوضات.
- يمكن أن يقوم الوسطاء بإسداء المشورة إلى الأطراف لاستكشاف إمكانية تطبيق الأدوات التكنولوجية. وفي حين أن التكنولوجيا لا يمكن أن تحل محل الجهود البشرية المبذولة في المراقبة والتحقق، فإنها يمكن أن تكملها وتدعمها. وتشمل أنشطة المراقبة والتحقق التي قد تستفيد من استخدام التكنولوجيا إدارة المعلومات ومهام المراقبة والتحقق عن بعد وجمع البيانات للترتيبات الأمنية المرحلية والانتقالية والنهائية.

أدوار أصحاب المصلحة في آليات الرصد والتحقق

- تضطلع أطراف النزاع بدور محوري في تصميم آليات المراقبة والتحقق من خلال الاتفاق على عمليات ومنابر متنوعة للآلية وعلى تكوينها، بما في ذلك عدد أعضائها ورتبهم وتوازنهم الجنساني.

- يمكن أن يكون وجود الأطراف الثالثة الموثوقة بمثابة ضمانة إضافية للشفافية والمساءلة ورادع ضد انتهاكات وقف إطلاق النار والإفلات من العقاب. وغالباً ما تكون ذات أهمية حاسمة لعمل آليات المراقبة والتقييم بشكل فعال.

- من الأهمية بمكان وجود آلية مراقبة وتحقق فعالة لديها ما يكفي من الموارد ومستجيبة للاعتبارات الجنسانية والعمرية لضمان مصداقية واستدامة وقف إطلاق النار الذي يشمل أحكاماً واسعة النطاق بشأن سلامة المدنيين وحمايتهم. وفي الحالات التي يتم فيها تكليف أطراف ثالثة دولية بدعم آليات الرصد والتحقق، غالباً ما يكون من المتوقع منها أن تضطلع ببعض المسؤوليات في هذه المجالات.

- يمكن للوسطاء تشجيع أطراف النزاع على التفاوض بشأن الأدوار والمسؤوليات المحتملة للنساء ومجموعات الشباب والمجتمع المدني والمجتمعات المحلية في إطار وقف إطلاق النار، والاتفاق عليها والتعبير عنها بشكل لا لبس فيه. ويمكن أن يكون لهذه الخطوات أثر في توسيع نطاق ملكية وقف إطلاق النار بين المجتمعات المحلية، فضلاً عن تعزيز مصداقيته واستدامته.

- بشكل عام، تندرج أدوار المراقبة والتحقق التي يضطلع بها المجتمع المدني والمجتمعات المحلية في واحدة من فئتين، غير أن الأطراف قد ترغب في وضع نهج مختلطة. الفئة الأولى هي مراقبة المدنيين لوقف إطلاق النار، حيث تقوم الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بمراقبة الانتهاكات والإبلاغ عنها تمشياً مع أحكام وقف إطلاق النار ذات الصلة. بينما يتركز النهج الثاني بدرجة أكبر على حماية المدنيين، بما في ذلك من خلال منع نشوب النزاعات أو الحوادث والإنذار المبكر والحماية وخفض التصعيد.

رصد وقف إطلاق النار في كيدال في شمال مالي
لجنة مختلطة تزور كيدال في شمال مالي لرصد اتفاق وقف إطلاق النار الذي وقعته حكومة مالي ومتمردو الطوارق في عام ٢٠١٣
المصدر: صور الأمم المتحدة/بلاغوجي غروييتش

الفصل السادس

التحضير لعملية التنفيذ

إن تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار عملية معقدة تنطوي على تخطيط مفصل وموارد طائلة وانخراط العديد من أصحاب المصلحة أو الكيانات، لا سيما في حالة عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار، التي تميل إلى أن تكون على نطاق أوسع. ويستعرض هذا الفصل الاعتبارات ذات الصلة من منظور تيسير التنفيذ المستدام لاتفاق وقف إطلاق النار.

٦-١ الروابط بين الوساطة ومراحل التنفيذ

قد لا يكون الوسيط دائماً مسؤولاً بصورة مباشرة عن دعم تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار، أو مُفوض بدعمه. وبالمثل، فإنه قد لا يكون لأعضاء فرق التفاوض التابعة لأطراف النزاع دور مباشر في الآليات الموضوعة للإشراف على تنفيذ الاتفاق.

إن وجود قدر ما من الاستمرارية، على الأقل بالنسبة لنخبة من الموظفين، يمكن أن يشكل أمراً أساسياً لتنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار بشكل سلس. غير أن الظروف والمطالب غير المتوقعة يمكن أن تعرقل هذه الاستمرارية. وبالتالي، يُنصح الوسطاء باستشارة وإشراك الهيئات الحكومية التي يُحتمل أن تشارك في دعم التنفيذ، وأن يبدأوا هذه العملية قبل وقت طويل من الانتهاء من وضع الاتفاق. وعلى نفس المنوال، يمكن للوسطاء إسداء المشورة إلى الأطراف بترشيح موظفين لآليات التنفيذ.

ومن وجهة نظر السكان، فإن المكاسب الأكثر وضوحاً وتأثيراً لأي مبادرة سلام تميل إلى أن تكون نهاية العمليات العسكرية وتوفير الترتيبات الأمنية على النحو المنصوص عليه في اتفاق وقف إطلاق النار. وقد يكون للتأخيرات الطويلة في بدء تنفيذ إطلاق النار أو الغموض بشأن ما ينطوي عليه اتفاق وقف إطلاق النار تبعات خطيرة من حيث المصداقية والثقة الأوسع نطاقا في عملية السلام نفسها.

وتؤكد هذه المخاطر ضرورة الانتقال السلس من التفاوض على الاتفاق وتوقيعه إلى تنفيذه، فضلاً عن الدور الحاسم لاستراتيجية الاتصالات والتوعية في تضييق فجوة هذا التحول. ويمكن للوسطاء أن يساعدوا على تيسير الانتقال من خلال تشجيع الأطراف على التواصل بشأن هياكل القيادة والقوات الخاصة بكل منها، وتوعيتها بشأن الالتزامات والمسؤوليات المنبثقة عن اتفاق وقف إطلاق النار.

وما لا يقل أهمية عن ذلك هو إدارة توقعات أصحاب المصلحة الآخرين والجمهور الأوسع بشأن ما سيحققه وقف إطلاق النار. وفي هذا الصدد، يمكن للوسطاء أن يشجعوا الأطراف على نحو مفيد على الموافقة على ترتيبات لنشر المعلومات المتعلقة بوقف إطلاق النار المحتمل.

وتنص بعض اتفاقات السلام على وجود فترة مرحلية تفصل بين توقيع الاتفاق وتفعيل أحكامه، يُتوقع من الأطراف في أثنائها أن تضطلع بخطوات تحضيرية وأن يتم تشكيل هيئات التنفيذ. ولكن حتى في الظروف المثلى، فإنه من المرجح أن تؤدي بعض العوامل السياسية والعسكرية إلى تعقيد تنفيذ عمليات وقف إطلاق النار المتفق عليها.

٦-٢ إعطاء الأولوية لنص واضح يسهل الوصول إليه

ينظر هذا القسم في تسهيل الوصول إلى محتويات اتفاق وقف إطلاق النار، وذلك استكمالاً للفصل الثاني الذي يناقش مختلف طرق صياغة وقف إطلاق النار. يفرض وقف إطلاق النار التزامات ومسؤوليات متعددة، بينما يمنح مجموعة من الفوائد للمنفذين والكيانات الأخرى، بما في ذلك المقاتلين والمجتمعات المحلية المتضررة، التي ربما لم يكن بعضها جزءاً من المفاوضات. وبالتالي، يجب أن يكون نص وقف إطلاق النار متاحاً بسهولة، على أن تكون الأطراف، من الناحية المثالية، ملتزمة بالتداول بشأن خطط توزيعها من خلال وسائط الإعلام المختلفة.

أصحاب المصلحة الدارفوريون في قطر للمصادقة على مسودة اتفاق السلام في دارفور، السودان
انتهاء المشاورات الشاملة التي تدعمها الأمم المتحدة بشأن النزاع في إقليم دارفور السوداني يُعراب المندوبين عن دعمهم لمسودة وثيقة شكلت الأساس لوقف دائم لإطلاق النار واتفاق السلام الشامل في ٢٠١١.
المصدر: صور الأمم المتحدة/أوليفييه شاسوت

ويمكن للصياغة الركيكة أن تخلف آثاراً ضارة؛ حيث إن سوء الفهم بسبب الغموض في النص والتغييرات في الموظفين الرئيسيين قد يؤدي إلى انتهاكات لوقف إطلاق النار التي من المحتمل أن تفضي إلى استئناف الأعمال العدائية.

إن الاتفاقات الأكثر فعالية وقابلية للتنفيذ هي تلك التي تستجيب لشواغل الأطراف، والمنظمة بشكل منطقي، ولا يكتنف أحكامها الغموض، ومكتوبة بلغة واضحة خالية من المصطلحات الخاصة. ويشكل استخدام الحد الأدنى من اللغة الفنية إحدى الطرق لضمان الفهم؛ وإذا لم يكن بالإمكان تجنب استخدام المصطلحات الفنية، فإنه من المفيد تقديم تعاريف واضحة في قسم مخصص لذلك (انظر القسم ٤-٢). والوسطاء في موضع مناسب يمكنهم من تيسير صياغة النص الأساسي أو الأصلي بلغة واحدة تفضلها الأطراف. ولتجنب أوجه التضارب، يمكن للخبراء المعنيين أن يقدموا ترجمات رسمية موثقة إلى اللغات الأخرى، إذا طلبت الأطراف ذلك.

ويُشجع الوسطاء على التماس مشورة الخبراء لضمان تناسق النص المتطور مع الالتزامات والأطر الوطنية والدولية ذات الصلة. ويمكنهم أيضاً التحقق من أن اتفاق وقف إطلاق النار متوافق تماماً مع أي تسوية سلمية شاملة قد يُدمج فيها، وعلى وجه الخصوص في حالة عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار. ومن خلال تحري الفهم المشترك للاتفاق الناشئ والالتزامات التي يوجدها، يمكن للوسطاء أن يساعدوا في إعداد الأطراف لتنفيذه بالاستناد إلى افتراضات مشتركة. ومن شأن القيام بذلك أن يتيح الفرصة لصقل اللغة بغية تعزيز فهم أفضل.

ويتعين على الوسطاء دراسة النص الرسمي النهائي للاتفاق دراسة متأنية، كما يتعين عليهم حفظه. وإن توضيح الكيان أو الكيانات التي ستحتفظ بالوثيقة في عهدتها، وكيف سيتم تأمين الوصول إليها، ومتى ستكون الوثيقة متاحة، هو أمر مفيد في حالة ظهور منازعات أو غموض في أثناء التنفيذ.

وحيثما ينطبق ذلك، ينبغي إرسال نسخة الأمم المتحدة من النص الأصلي إلى دائرة إدارة المحفوظات والسجلات في الأمم المتحدة.

٦-٣ توضيح الجداول الزمنية لعملية التنفيذ

تتضمن العديد من اتفاقات وقف إطلاق النار جدولاً زمنياً موجزاً بالأنشطة، وعادة ما يكون على شكل مصفوفة مفصلة. وفضلاً عن أنها تعزز الوضوح والموضوعية، فإن الجداول الزمنية تمثل معايير مرجعية يمكن مراقبة عملية التنفيذ على أساسها. ومن الناحية المثالية، فإنها تحدد الأنشطة التي ينبغي تحقيقها والمسؤولين عن ذلك وما الذي سيقومون به والمواعيد النهائية لإنجازها، فضلاً عن كيفية توفير الموارد لهذه الأنشطة. كما تحدد الجداول الزمنية تاريخ ووقت دخول وقف إطلاق النار حيز التنفيذ. وعادة ما يكون استخدام المصفوفة أسهل من النص السردي الطويل؛ ونتيجة لذلك، يمكن للمصفوفة أن توجه المنفذين بسهولة أكبر إلى عناصر محددة في الاتفاق. وفي اتفاق السلام الشامل، عادة ما ترتبط الجداول الزمنية للقضايا المتعلقة بالأمن بالجداول الزمنية والمشروطيات التي ينص عليها اتفاق السلام الأوسع، وعلى وجه الخصوص خرائط الطريق السياسية.

وفي أثناء التفاوض وإعداد النص، يمكن للوسطاء أن يُذكروا الأطراف بالاتفاق على مجموعة من الأنشطة التي ينبغي القيام بها قبل بدء التنفيذ الفعلي للاتفاق.

وفي السياقات التي تتفق فيها الأطراف على وجود مرحلة ما قبل التنفيذ، ينبغي أن تنعكس هذه الأنشطة في المصفوفة كذلك. وغالباً ما تكون الأطراف متفائلة بشأن الوقت الذي سيستغرقه إنجاز هذه المهام. ويمكن للوسطاء تشجيعها على التحلي بقدر أكبر من الواقعية في تقديراتها أو أن تضع أحكاماً لتعديل الجداول الزمنية التي يثبت أنها غير عملية.

ويؤدي وجود مصفوفة مفصلة لأنشطة التنفيذ إلى تعزيز ثقة الأطراف في الاتفاق وفي نوايا كل منها. كما يمكنها أن تعزز أيضاً التنفيذ الكلي لوقف إطلاق النار، وفقاً لتسلسل وجداول زمنية متفق عليهم.

٦-٤ فهم الحالة القانونية لاتفاقات وقف إطلاق النار

لا تكتسب اتفاقات وقف إطلاق النار وضعاً قانوني على الصعيدين الوطني والدولي بشكل تلقائي. وإذا كان بالإمكان إضفاء الوضع القانوني عليها بشكل من الأشكال في وقت لاحق، فمن المرجح أن ذلك سيوفر لها ولآليات تنفيذها درجة إضافية من الشرعية. وبالفعل، فإنه من المرجح أن تعمل آليات المراقبة والتحقق، وإصلاح قطاع الأمن، وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بشكل فعال في أثناء مرحلة التنفيذ إذا حصلت على تأييدات تشريعية أو قرارات تنفيذية رسمية أو إذا أُنشأت من خلالها. ويمكن أن يساعد التأسيس القانوني من هذا النوع في توفير أساس لتخصيص الموارد اللازمة من الميزانية وغيرها من الموارد.

وبالتالي، وبغية تيسير التنفيذ، قد يرغب الوسطاء في تشجيع الأطراف على ضمان أن يتم إدماج اتفاق وقف إطلاق النار أو أحكامه ذات الصلة في الأطر الرسمية التي تضفي مركزاً قانونياً على طرق تنفيذه، وذلك مثلاً من خلال اعتماد ما يلي:

- التشريعات الأساسية
- التشريعات الثانوية
- قرار تنفيذي (مثل مرسوم رئاسي)
- الترتيبات السياسية المرحلية

ولضمان التنسيق الفعال في السياق الوطني، قد تحتاج السلطة التنفيذية إلى إصدار توجيهات محددة للوكالات أو الإدارات الأخرى المرتبطة بعمليات وقف إطلاق النار. وحيث أنه من المفترض لآليات وقف إطلاق النار أن تعمل لفترة محدودة، فقد تكون هناك حاجة أيضاً لحل الهيئات التي أُنشأت بموجب هذه الاتفاقات في نهاية المطاف، ونقل أي التزامات متبقية إلى كيانات وطنية أخرى.

ويمكن للتأييدات من طرف المنظمات الدولية أو الإقليمية أو الدول- التي قد يشهد ممثلوها على مراسم التوقيع أو قد يشاركون فيها أو يعملون بوصفهم ضامنين - أن تعزز الالتزام السياسي للموقعين وحوافزهم لتنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار. ولكن تجدر الإشارة إلى أن سجل هذه «الضمانات» في الممارسة العملية اتسم بمزيج من النجاح والفشل، حيث لا يمكن أن تكون هناك ضمانات ثابتة لنجاح تنفيذ اتفاق السلام بخلاف الإرادة السياسية للأطراف.

مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة يكلف بعثة الأمم المتحدة للتحقق بمراقبة وقف إطلاق النار في كولومبيا

مجلس الأمن يعتمد بالإجماع القرار ٢٣٨١ (٢٠١٧) ويرحب بوقف إطلاق النار المؤقت والثنائي والوطني الذي تم الإعلان عنه في ٤ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٧ بين حكومة كولومبيا وجيش التحرير الوطني.

المصدر: صور الأمم المتحدة/سيا باك

وبالإضافة إلى عملها بوصفها شاهدة أو ضامنة، قد تضطلع الأطراف الثالثة الخارجية أيضاً بأدوار محددة في دعم تنفيذ الاتفاق. ويتعين على الوسطاء أن يكفلوا أن تحدد اتفاقات وقف إطلاق النار هذه الأدوار والمسؤوليات بطريقة واضحة، بعد التشاور مع الأطراف الثالثة وضمان موافقتها.

وعلى المستوى الدولي، يجوز لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أن يؤيد اتفاقات وقف إطلاق النار من خلال اعتماد قرار مخصص لها بناء على طلب دولة أو أكثر من الدول الأعضاء أو المنظمات الإقليمية أو أصحاب المصلحة. وتكتسب هذه الاتفاقات من خلال قرار من هذا النوع طابعاً دولياً، حتى وإن لم تكن ملزمة قانوناً بموجب القانون الدولي. وقد تتضمن قرارات مجلس الأمن مناشدات مباشرة لأطراف النزاع لإظهار الاحترام التام لاتفاقات وقف إطلاق النار والوفاء بالتزاماتها بموجبها. ويجوز للمجلس أيضاً مناشدة الدول الأعضاء لدعم تنفيذ وقف إطلاق النار واستخدام نفوذها لدى أطراف النزاع في هذا الاتجاه.

ومن خلال التماس مشورة الخبراء بشأن المسائل القانونية، يمكن للوسطاء وفرقهم أن يعززوا قدرتهم على تقييم المتطلبات القانونية وإسداء المشورة إلى الأطراف بشأن مزايا إدراج أحكام معينة في اتفاق وقف إطلاق النار. ويُشجع الوسطاء على الاستفادة من هذه الخبرات في المسائل القانونية ومسائل الولاية القضائية، مما سيساعد في التخفيف من خطر الالتباس في مرحلة التنفيذ، بما في ذلك بين مختلف فروع الحكومة.

في حالة اليمن، اعتمد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة قرار ٢٤٥١ (٢٠١٨) أيد فيه اتفاقات وقف إطلاق النار التي توصلت إليها الأطراف بشأن مدينة ومحافظة الحديدة وموانئ الحديدة والصليف ورأس عيسى (اتفاق الحديدة)[٥٤]. ودعا المجلس الأطراف إلى تنفيذ عمليات وقف إطلاق النار وفقاً للجداول الزمنية التي أعلنتها.

في ٦ شباط/فبراير ٢٠١٩، أصدرت جمهورية أفريقيا الوسطى المرسوم الرئاسي ١٩،٠٣٩ بشأن إنشاء آلية تنفيذ ومتابعة للاتفاق السياسي للسلام والمصالحة في جمهورية أفريقيا الوسطى والهيئات ذات الصلة.[٥٥]

اعتمدت بوروندي اتفاق أروشا للسلام والمصالحة بإصدار قانون رقم ١/١٠٧ في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠. وفي العام التالي، في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، أصدرت بوروندي الدستور الانتقالي لجمهورية بوروندي باعتماد قانون رقم ١/٠١٧.[٥٦] وتضمن الدستور أحكاماً بشأن إصلاح قطاع الأمن، التي ظهرت في بادئ الأمر في اتفاق أوسع نطاقاً لوقف إطلاق النار.

٦-٥ تقدير الموارد اللازمة للتنفيذ

يعد تقدير الموارد اللازمة لتنفيذ وقف إطلاق النار عملية معقدة. وهذا ينطبق بشكل خاص على عمليات الوقف النهائي لإطلاق النار، التي عادة ما تكون على نطاق أوسع بكثير وتعالج مجموعة أوسع من الأنشطة مقارنة بعمليات وقف إطلاق النار الأولي. ويتعين استخدام البصيرة والتخطيط لشراء ونشر وتفعيل الموارد اللازمة لتنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار والحفاظ على الزخم الذي عادة ما يتبع الانتهاء من وضع المشروع. وتُشجّع فرق الوساطة على النظر في وقت مبكر في الآثار المترتبة على مشروع الاتفاق من حيث الموارد، على سبيل المثال من خلال التماس مشورة الخبراء والانخراط مع النظراء المؤسسيين ذوي الصلة. وينصح الوسطاء وفرق الدعم التابعة لهم بأن يؤكدوا لأطراف النزاع بأنه من المرجح ألا يتم تنفيذ الاتفاق ضمن الإطار الزمني المتفاوض عليه ما لم يتم تأمين الموارد اللازمة. ويمكن للوسطاء حث أطراف النزاع على أن تكون واقعية في افتراضاتها عبر إيلاء اهتمام خاص للطريقة التي تعتزم الأطراف اعتمادها لجمع مساهماتها.

وعادة ما تتفاوض الأطراف وتتفق على أدوار ومسؤوليات محددة للكيانات الوطنية أو الدولية لدعم عملية تنفيذ وقف إطلاق النار. ويمكن للوسطاء أن يضمنوا أن تتشاور الأطراف مع الكيانات بشكل منتظم مع تقدم مسار المفاوضات. ومن شأن التوصل في وقت مبكر من المفاوضات إلى اتفاق عام بين الأطراف حول هذه المسائل أن يعزز التخطيط المسبق المبسط للتنفيذ، حتى وإن لم يُتوصل بعد لاتفاق بشأن التفاصيل. وقد يمكن هذا الاتفاق الوسطاء من إشراك الكيانات ذات الصلة في المناقشات بشأن المسائل التي تؤثر على تخطيط التنفيذ.

وتميل الجهود الرامية إلى جمع الأموال وتأمين الالتزامات الداعمة لوقف إطلاق النار إلى أن تكون أصعب في بداية العملية، عندما قد لا تكون الجهات المانحة والمؤيدون الآخرون واثقين بشأن المشاركة. ويمكن للوسطاء إدارة التوقعات من خلال إجراء تقييمات مستمرة للآثار المترتبة على التكلفة - فيما يتعلق بكل من عملية التفاوض ومتطلبات التنفيذ المتوقعة - ومن خلال إحاطة الممولين الحاليين والمحتملين بانتظام.

٥٤- قرار مجلس الأمن 2451، 2018، https://undocs.org/S/RES/2451(2018)
٥٥- مرسوم رقم 19-061 بشأن إنشاء آلية تنفيذ ورصد APPR-RCA '2019' https://minetatddrrappr.org/documents/decret-n19-039
٥٦- الدستور الانتقالي المؤرخ 28 تشرين الأول/أكتوبر 2001، https://www.peaceagreements.org/view/1425

نقاط التوجيه الرئيسية: التحضير لعملية التنفيذ

- من منظور التخطيط، يشكل التوسط في وقف إطلاق النار أو التفاوض عليه وتنفيذه جزءان لا يتجزآن من عملية السلام الأوسع نطاقاً، على الرغم من أنهما يستلزمان مسائل ومتطلبات متميزة.

- استمرارية الموظفين الرئيسيين ضرورية للانتقال السلس بين مرحلتي التفاوض والتنفيذ.

- بما أن وقف إطلاق النار يفرض مجموعة من الالتزامات والمسؤوليات على مجموعة واسعة من المنفذين والكيانات الأخرى، يُنصح الوسطاء بضمان أن يكون النص منظماً بشكل منطقي ولا لبس فيه ومكتوب بلغة واضحة خالية من المصطلحات الخاصة. يمكن أن تخلف الصياغة الركيكة آثاراً ضارة للغاية؛ وقد تؤدي حالات سوء الفهم إلى انتهاكات لوقف إطلاق النار واستئناف الأعمال العدائية. ويُشجع الوسطاء على الاستفادة من مشورة الخبراء الفنية والقانونية.

- تتضمن معظم اتفاقات وقف إطلاق النار جدولاً زمنياً موجزاً بأنشطتها، وغالباً ما يكون على شكل مصفوفة. وفضلاً عن أنها تعزز الوضوح والموضوعية، فإن الجداول الزمنية تمثل معايير مرجعية يمكن رصد عملية التنفيذ على أساسها. ومن الناحية المثالية، فإنها تحدد تاريخ ووقت دخول وقف إطلاق النار حيز التنفيذ، وتوضح الأنشطة التي ينبغي تحقيقها والمسؤولين عن ذلك وما الذي سيقومون به والمواعيد النهائية لإنجازها.

- لا تكتسب اتفاقات وقف إطلاق النار المركز القانوني على الصعيدين الوطني والدولي بشكل تلقائي. من الأرجح أن تعمل أحكام وقف إطلاق النار وآليات التنفيذ، بما في ذلك المراقبة والتحقق، بشكل فعّال وأن تستفيد من موارد الدولة في مرحلة ما بعد التسوية ذا حصلت على تأييدات تشريعية أو قرارات تنفيذية رسمية أخرى أو إذا أُنشأت من خلالها.

- إن التأييدات من المنظمات الدولية والإقليمية أو الدول التي تؤدي دور «الطرف الثالث» التي قد يشهد ممثلوها على مراسم التوقيع أو قد يشاركون فيها أو يعملون بوصفهم ضامنين، يمكن أن تعزز الالتزام السياسي للموقعين وحوافزهم لتنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار.

- يجوز لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أن يؤيد اتفاقات وقف إطلاق النار من خلال اعتماد قرار مخصص لها. وقد تكتسب هذه الاتفاقات من خلال قرارات من هذا النوع طابعاً دولياً، حتى وإن لم تكن ملزمة قانوناً بموجب القانون الدولي.

- يعد تقدير الموارد اللازمة لتنفيذ وقف إطلاق النار عملية معقدة. ويُنصح الوسطاء بالتشاور بانتظام مع الكيانات التي يمكن أن تنخرط في دعم التنفيذ وإشراكها بشكل منتظم وأن يبدأوا بذلك قبل وقت طويل من الانتهاء من وضع الاتفاق.

- من المرجح أن تكون هناك حاجة لموارد كبيرة طوال مرحلتي الوساطة في وقف إطلاق النار وتنفيذه، وقد تكون هناك حاجة إلى مهل زمنية كبيرة لتأمين الأموال. ويمكن أن يسهم التقييم المبكر والواقعي لهذه المتطلبات وتوفيرها في استدامة العملية برمتها.

توثيق مخابئ الأسلحة في كولومبيا، ٢٠١٧

بعثة الأمم المتحدة للتحقق في كولومبيا، بدعم أمني من قوات الجيش الكولومبي ومساعدة أفراد القوات المسلحة الثورية الكولومبية - الجيش الشعبي، قامت بتطهير ٧٥٠ من أصل ٩٩٨ مخبأ من مخابئ الأسلحة التابعة للقوات المسلحة الثورية الكولومبية - الجيش الشعبي . تطلبت العملية تخطيطاً لوجستياً كبيراً وشملت أكثر من ٤٠٠٠٠ كم قطعتها الطائرات المروحية والقوارب والمركبات البرية والخيول .
المصدر: صور الأمم المتحدة/هيكتور لاتوري

الخاتمة

تقدم هذه التوجيهات مجموعة واسعة من المبادئ والاعتبارات الفنية والممارسات الجيدة لأولئك الذي يخططون للمشاركة في التفاوض على وقف لأطلاق النار.

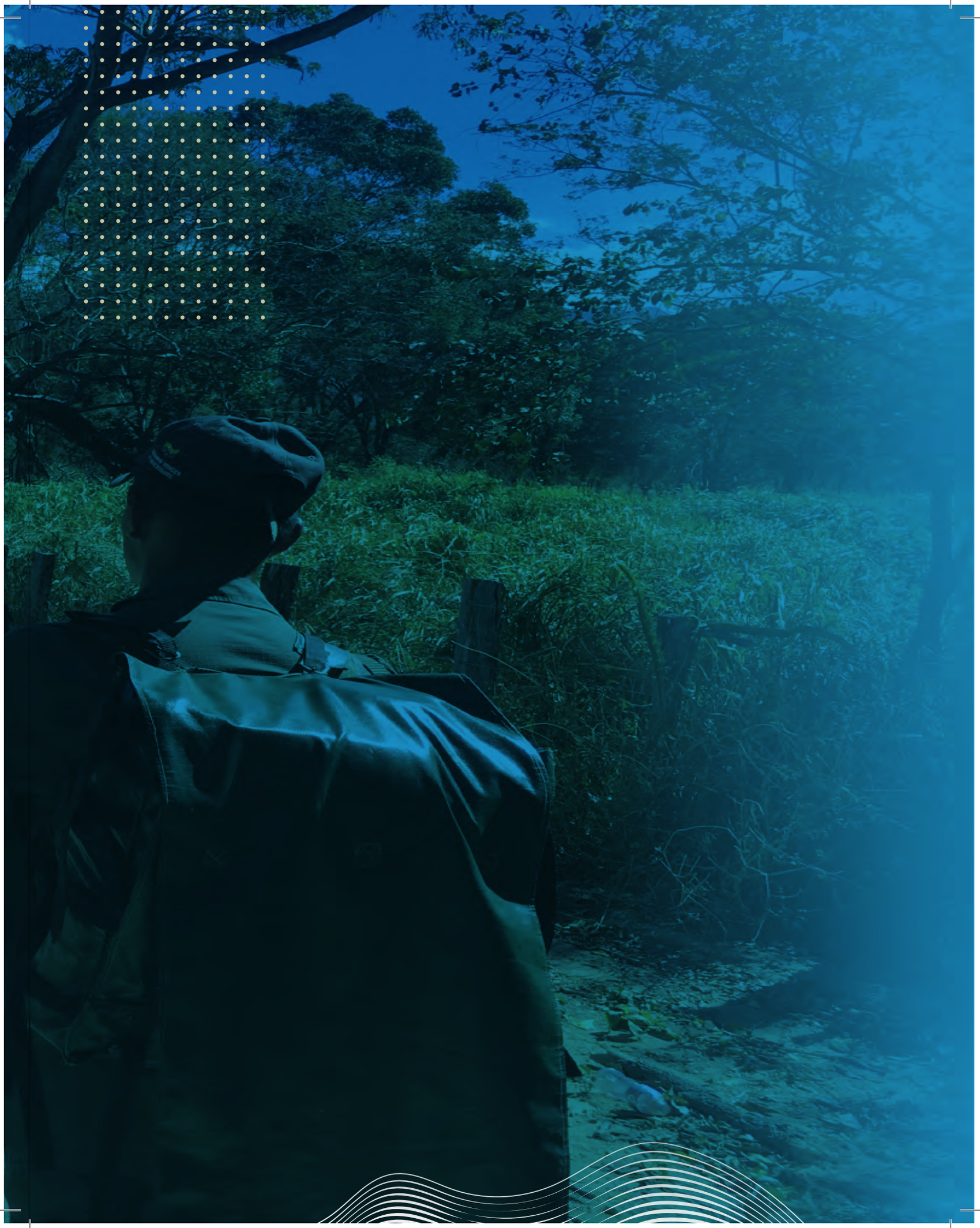
يعمل الوسطاء في مجال وساطة متزايد التعقيد، حيث يمكن أن تتأثر قدرتهم على المناورة بمجموعة من العوامل، مثل نطاق ولاياتهم وطبيعتها ووجود مبادرات وساطة متداخلة وأطراف نزاع مشتتة وتدخلات خارجية في الحروب الأهلية داخل الدول. وتؤثر هذه الديناميات على قدرتهم على تصميم ودعم عمليات تفاوض شاملة لوقف إطلاق النار. وعليه، فإن التوجيهات تقدم اقتراحات غير إلزامية يمكن للوسطاء تكييفها وتطبيقها حسب الاقتضاء.

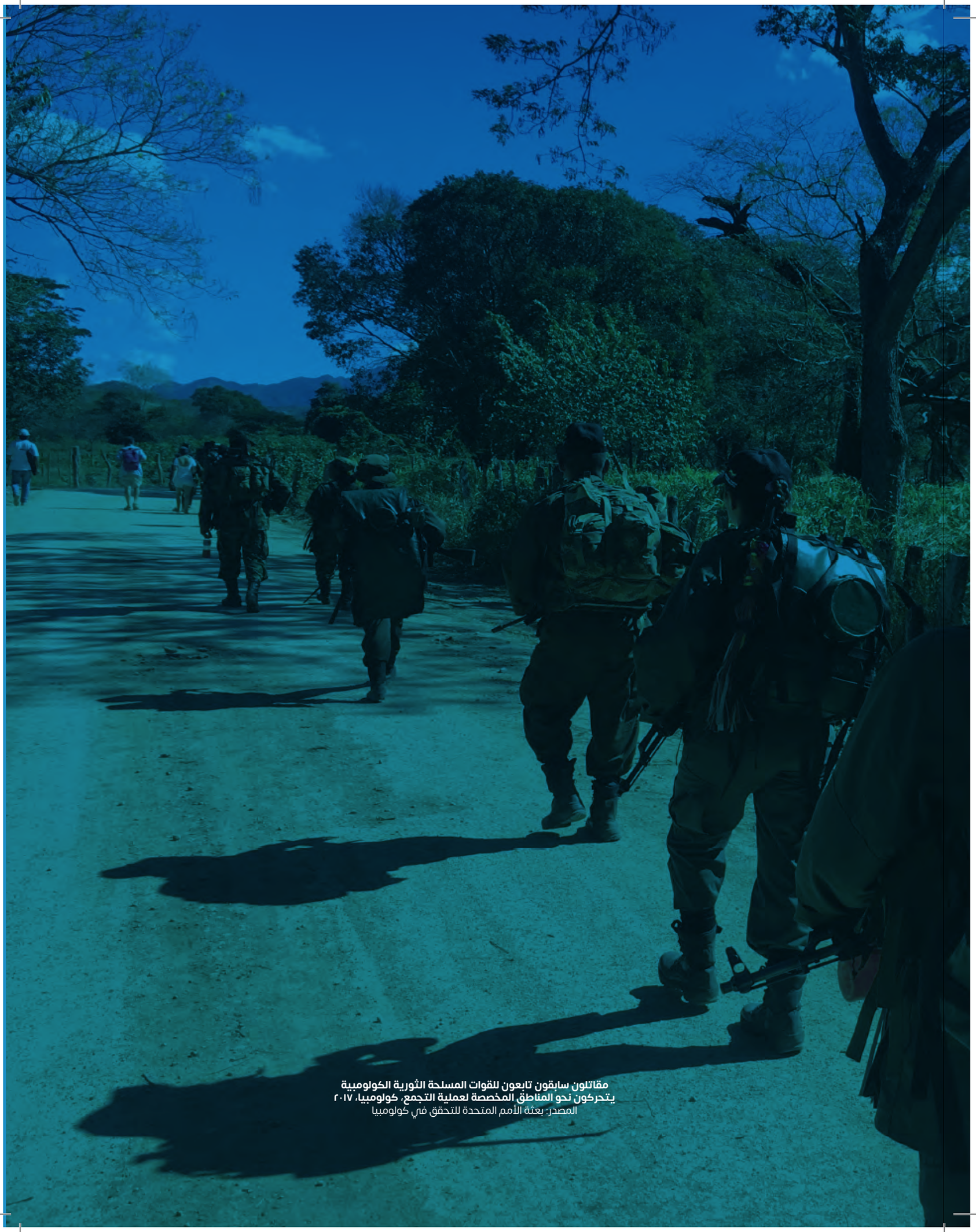
ولا يمكن أن يضمن وقف إطلاق النار وحده السلام أو تسوية دائمة للنزاعات. وفي حين تناقش التوجيهات عمليات وقف إطلاق النار بمعزل عن غيرها، وفيالسياق العسكري والسياق السياسي وسياق صنع السلام الأوسع نطاقاً. وعادة ما يتم التفاوض على عمليات وقف إطلاق النار وتنفيذها كجزء من الترتيبات الأمنية الأوسع لجهود صنع السلام. وتهدف التوجيهات بشكل خاص إلى تكوين فهم أساسي بشأن المفاهيم والمصطلحات الشائعة الاستخدام في مفاوضات وقف إطلاق النار، دون الخوض في تفاصيل الترتيبات الأمنية النهائية، التي عادة ما تكون دورة حياتها أطول بكثير من وقف إطلاق النار.

إن السعي إلى وقف إطلاق النار - إما بهدف تهيئة الظروف لعملية سلام أوسع نطاقاً أو الوصول إلى نقطة الذروة في عملية قائمة - هو التزام معقد ومتعدد الأبعاد. حيث قد يمتد لعدة أيام أو أشهر، تتخللها ديناميات النزاع المتغيرة والآمال الواهية والتأخيرات والجهود الفاشلة. ومن شأن وجود فهم أساسي للمفاهيم الواردة في هذه التوجيهات أن يمكن الوسطاء والأطراف الثالثة الأخرى وأطراف النزاع من الابتكار والتحلي بالواقعية في تخطيطهم ونهجهم.

وإذ تقر هذه التوجيهات بأن مقياس أي اتفاق لوقف إطلاق النار هو التنفيذ، فإنها تؤكد أن التنفيذ الناجح لوقف إطلاق النار يتطلب تخطيطاً وتنفيذا دؤوبين. ويبدأ هذا التخطيط بينما لا تزال مفاوضات وقف إطلاق النار جارية، ويمكن للوسطاء تيسير ذلك - لا بل دفعه إذا لزم الأمر. وأثبتت التجربة أن التأخيرات الطويلة في إتاحة الموارد اللازمة ووضع طرق التنفيذ تؤدي إلى تعميق انعدام الثقة ويمكن أن تسهم في فشل الاتفاقات.

وبما أن عمليات وقف إطلاق النار وسياقات السعي إليها تتطور باستمرار - بظهور أبعاد ودروس وممارسات جيدة وسيئة جديدة - فإنه ستتم مراجعة هذه الإرشادات بشكل دوري.





مقاتلون سابقون تابعون للقوات المسلحة الثورية الكولومبية يتحركون نحو المناطق المخصصة لعملية التجمع، كولومبيا، ٢٠١٧
المصدر: بعثة الأمم المتحدة للتحقق في كولومبيا

DPPA

Preventing Conflict: **Sustaining Peace**