

## استراتيجية الأمم المتحدة لبناء السلام في ليبيا ما بعد 2011

طه محمد والي

استاذ مساعد بقسم العلوم السياسية

كلية الاقتصاد والتجارة

الجامعة الأسمرية الإسلامية

### ملخص الدراسة

تتناول الدراسة دور بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في تحقيق استراتيجية بناء السلام، عبر الإجراءات والترتيبات الموضوعية لذلك، والجهود المبذولة لدعم الليبيين في مرحلة الانتقال الديمقراطي وبناء المؤسسات وتحقيق الاستقرار وإرساء السلام وإنهاء الصراع القائم بين الأطراف الليبية، وهي تعتمد في ذلك على المنهج الوصفي التحليلي لتسليط الضوء على هذا الدور وتقييمه للوصول لمقاربة ما بين الأعمال التي تقوم بها البعثة الأممية ومدى توافقها مع الترتيبات المتعلقة بالاستراتيجية الموضوعية ونجاحها في بناء السلام في ليبيا.

**الكلمات المفتاحية:** الأمم المتحدة، البعثة الأممية، بناء السلام، النزاع الليبي.

### مقدمة

يأتي مشروع بناء السلام الذي اعتمده الأمم المتحدة منذ تسعينيات القرن العشرين على إثر الإعداد لمرحلة ما بعد نهاية النزاعات المسلحة، وضمن عمليات إرساء السلام والأمن الدوليين الذي تعمل المنظمة الدولية على تحقيقهما.

وبالتوافق مع هذا المشروع عملت الأمم المتحدة عبر بعثتها الدولية في ليبيا منذ انتهاء العمليات العسكرية فيها (وصدور قرار مجلس الأمن رقم 2009 بتاريخ 16 سبتمبر 2011، القاضي بإنشاء بعثة للأمم المتحدة في ليبيا) على المضي في وضع إستراتيجية تساعد الدولة على النهوض بمؤسساتها وقدراتها لإدارة شؤونها وحفظ النظام العام وإرساء الأمن وتعزيز حكم القانون وتحقيق الاستقرار الاجتماعي؛ وفق مسارات تدعم مشروع بناء السلام والتحول الديمقراطي ما بعد ثورة فبراير 2011.

عليه فإن إشكالية الدراسة تبحث في سؤال رئيسي مفاده: ما التدابير والخطوات التي اعتمدها البعثة الأممية للدعم في ليبيا لتنفيذ استراتيجية بناء السلام المقررة من قبل الأمم المتحدة بغية تحقيق السلام الدائم وإنهاء المرحلة الانتقالية في ليبيا؟

وبناء على هذا السؤال الرئيسي يتم تناول عدة أسئلة فرعية هي:

- ما الأسس والوسائل التي تعتمدها الأمم المتحدة في صون الأمن والسلم الدوليين في العالم؟  
- ما التدابير المعنية ببناء السلام ما بعد انتهاء الحرب أو الصراع من قبل الأمم المتحدة لتحقيق السلم والأمن الدوليين؟

- هل لدى بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا خطة لإدارة المرحلة الانتقالية في ليبيا نابعة من الخطة الإستراتيجية الأمامية لبناء السلام ما بعد النزاع في العالم؟

- إلى أي مدى نجحت الأمم المتحدة في بناء السلام في ليبيا بعد إسقاط نظام معمر القذافي، وما محددات فاعلية هذا الدور؟

- ما أهم التحديات والمعوقات التي تقف عثرة أمام تحقيق أهداف الأمم المتحدة في حفظ الأمن والسلم في ليبيا؟

تهدف الدراسة للتعرف على دور الأمم المتحدة في حفظ السلم والأمن الدوليين في العالم، ومعرفة دور بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا وجهودها في بناء السلام وتحقيق الاستقرار في ليبيا، عبر المسارات والترتيبات المتعلقة بمتطلبات بناء السلام؛ أيضا تهدف للبحث في المعوقات التي تقف عثرة أمام تحقيق أهدافها في حفظ الأمن والسلم الدوليين في ليبيا، وكذلك محاولة تقييم مبادرات بعثة الأمم المتحدة الخاصة ببناء السلام في ليبيا.

أما عن المنهج المستخدم، فقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لتتبع المسارات والترتيبات المتعلقة ببناء السلام في ليبيا، ومحاولة تفسير ما ورد منها (الأمم المتحدة) من تقارير وقرارات لإدارة المرحلة الانتقالية بغية الوصول للسلم الدائم، والوقوف على الآثار والنتائج المترتبة على ذلك؛ إضافة إلى الاستعانة بمؤشرات بناء السلام عبر استخدام مجموعة من التدابير والإجراءات أقرتها الأمم المتحدة من أجل تحقيق هدفها المتمثل في بناء السلام، وقياس مدى تقييد البعثات الأمامية المتعاقبة على ليبيا بهذه التدابير والالتزام بها.

أهمية الدراسة، كونها دراسة حديثة تقيم وضعاً قائماً حالياً، متمثلاً في دور البعثة الأمامية في تحقيق عملية بناء السلام في ليبيا، وأيضاً باعتبارها دراسة لم يتطرق لها الكثير من الباحثين في العلوم السياسية والعلاقات الدولية؛ ومن ثم فهي محاولة نظرية لاستخلاص الدروس والاستفادة منها لإثراء المكتبة العلمية الليبية؛ وعملية لتوضيح هذا الدور لدى صناعات القرار وأطراف النزاع في ليبيا، والوقوف عليه لاستشراف المستقبل.

أما عن حدود الدراسة، فبدأت من صدور قرار مجلس الأمن رقم 2009 لسنة 2011 القاضي بإنشاء بعثة الأمم المتحدة في ليبيا؛ وإلى تاريخ صدور وثيقة خارطة الطريق المرحلة التمهيديّة للحل الشامل في ليبيا عام 2020. أما مكان الدراسة فهو متعلق بدولة ليبيا.

## تقسيمات الدراسة:

تتناول الدراسة مبحثين هما:

### المبحث الأول: دور الأمم المتحدة في صون السلم والأمن الدوليين

إن الدور المهم الذي أقرته الأمم المتحدة في مسألة صون الأمن والسلم الدوليين جاء بناء على تجربة عانى منها العالم ويلات الحروب والأزمات؛ باعتبار هذا الدور جاء ضمن مبادئها الأساسية لتسوية المنازعات الدولية وحلها سواء كان هذا العمل تم عن طريق الوسائل السلمية أو الدبلوماسية أو كان عن طريق الوسائل غير السلمية كما جاء في الفصلين السادس والسابع من الميثاق الأممي.

إن الأمم المتحدة لم تقف عند هذه التدابير السلمية وغير السلمية بل اعتمدت بسبب المتغيرات الدولية ما بعد انتهاء الحرب الباردة تدابير جديدة لحفظ الأمن والسلم الدوليين كان أهمها الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام وفرض السلام وبناء السلام، وهي تدابير عملت الأمم المتحدة على تطويرها وتأطيرها بهدف مساعدة الدول التي تعاني من صراعات وحروب في إرساء وصون السلم والأمن الدوليين.

### المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة

تناولت الدراسة عدة مفاهيم كان لزام التطرق إليها، مع توضيح اختلاف المدارس الفكرية في تناولها والتغيرات التي أثرت في صياغتها وفي استخداماتها، ومن أهم هذه المفاهيم:

#### - مفهوم النزاع وإدارة النزاع

النزاع هو "تصارع فعلي بين طرفين أو أكثر يتصور كل منهم عدم توافق أهدافه مع الآخر أو عدم كفاية الموارد لكلاهما وإعاقة تحقيق أهدافهم"، أيضا هناك من عرفه بأن "التصور أو الاعتقاد باختلاف المصالح، وأن تطلعات كل أطراف النزاع لا يمكن تحقيقها تزامنيا معا" (الصمادي، 9).

يتبين من تعريف النزاع أن هناك تعارضا أو تنافسا حول المصالح بين طرفين أو أكثر على وضع قائم أو محاولة تغييره أو حول منفعة معينة أو امتلاك سلطة أو ممارستها، ويستخدم في ذلك مختلف الوسائل للوصول إليها، سواء كانت هذه الوسائل سلمية أو غير سلمية. أما عن مفهوم إدارة النزاع، فيقصد به "تطبيق أساليب تساعد الأطراف على التعامل بشكل غير عنيف، ولكن ليس بالضرورة العمل على حل أو إصلاح النزاع". وهنا يتوافق التعريف مع مصطلح حفظ السلام باعتباره يخفف أو يزيل مظاهر النزاع ويثبت تفاعليات النزاع على درجة من اللاعنف يمكن معها استكشاف أساليب لحل وإصلاح النزاع (الصمادي، 2010، 48-49)، كذلك يتوافق التعريف مع مفهوم الدبلوماسية الوقائية في أحد جوانبها، خاصة فيما يتعلق بالأساليب المتخذة لمنع تصاعد حدة الخلافات القائمة بين أطراف النزاع واحتوائه عبر التفاوض والوساطة (غيث، 2019، 46).

يفهم من تعريف إدارة النزاع بأنه عملية أو تدابير هدفها إما الاحتواء أو التهدئة أو الإصلاح للنزاع بين الأطراف.

- مفهوم السلام

يعرف السلام بشكل عام بأنه حالة أو فترة ليس فيها حرب أو انتهت فيها الحرب (الصمادي، 2010، 9). بينما يشير (كوينسي رايت) إلى مفهومين للسلام، الأول يعرفه بشكل سلبي بأنه "غياب استخدام القوة المسلحة لحل الصراعات (السلام السلبي)، والثاني بشكل إيجابي وهو الأكثر عمقا وتطورا، إذ يشير إلى أن السلام هو "عبارة عن الظروف أو بيئة المجتمع التي يسود فيها النظام والعدل على الصعيد الداخلي بين أعضاء المجتمع، وعلى الصعيد الخارجي في علاقاته مع الآخرين" (الخرندار، 2014، 86-87).

بناء على مفهوم السلام (السلبي والايجابي) يمكن عمل مقارنة مع عمليات السلام ما بعد انتهاء النزاع، باعتبار المرحلة الأولى التي يتوقف فيها النزاع تعبر عن مرحلة صنع وحفظ السلام أو فرضه وهي تأخذ بالجانب السلبي للسلام، أما عندما يتم البحث في جذور النزاع والتعامل معه ومحاولة إنهائه وأدامته فإننا أمام سلام إيجابي أي بناء السلام.

- المفاهيم الأساسية الأخرى ذات العلاقة بالسلام:

تعددت المفاهيم المتقاربة للسلام منها:

1- صنع السلام:

يعرف تقرير الأمين العام للأمم المتحدة السابق عن أعمال المنظمة-برنامج السلام- لعام 1992م، صنع السلام بأنه "العمل الرامي إلى التوفيق بين الأطراف المتعادية، لا سيما عن طريق الوسائل السلمية، مثل الوسائل التي ينص عليها الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة" (تقرير 1992، 7). بناء على هذا التعريف يتضح أن صنع السلام يتم في إطار العمل الجماعي فقط، ويتطلب توافق المتنازعين، وتتمثل آليات صنع السلام في المفاوضات والوساطة والحوار، كما انه عملية تتم في حالة تعثر جهود الدبلوماسية، وقبل الموافقة على نشر قوات حفظ السلام وتدخلها (غيث، 2019، 47).

2- حفظ السلام:

بحسب تقرير الأمين العام للأمم المتحدة لسنة 1992م، يعتبر حفظ السلام من ابتكار الأمم المتحدة، فهو وسيلة لتوسيع إمكانات منع نشوب المنازعات وصنع السلام على السواء عبر التدخل الميداني لأفراد عسكريين أو أمنيين أو مدنيين يتبعون للأمم المتحدة بموافقة جميع أطراف النزاع.

3- فرض السلام:

يقصد به فرض اتفاقية سلام بين الأطراف المتصارعة من قبل طرف ثالث يملك القوة وفرضها على الطرفين (الخرندار، 2014، 89)، وهو عكس عمليات حفظ وصنع السلام، باعتباره يتضمن العمليات العسكرية البحتة نظرا لفشل الوسائل السلمية في إيجاد الحلول؛ ويمثل فرض السلام مجموعة من التدابير

التي يمتلك مجلس الأمن فرضها بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (علاق، 2018، 75-76). وقد أشار الأمين العام للأمم المتحدة السابق بطرس غالي في أجدته المعنونة بـ "أجندة السلام"، أنه في حالة فشل الوسائل السلمية في حل النزاعات فإنه يجب على قوات الأمم المتحدة اتخاذ تدابير قمعية لفرض السلام peace Enforcing؛ وهو ما حصل فعلا عندما قام مجلس الأمن بإنشاء عمليات لحفظ السلام استنادا إلى الفصل السابع من ميثاق المنظمة الأممية، وبموجبها أصبحت قوات حفظ السلام تقوم بعمليات عسكرية هجومية إلى جانب مهامها التقليدية (عبد السلام، 2010، 110).

4- بناء السلام:

بحسب تقرير الأمين العام لسنة 1992، جاء مفهوم بناء السلام ليعبر عن جهود شاملة بعد انتهاء الصراع، تعمل هذه الجهود على تحديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز وتدعيم السلم وزيادة الشعور بالثقة بين الناس، وعن طريق الاتفاقات التي تنهي النزاع حتى يتم تجنب الارتداد إلى حالة النزاع أو العودة لحالة العنف من جديد، على أن تتضمن هذه الهياكل نزع سلاح الأطراف المتحاربة وإعادة النظام والتخلص من هذا السلاح، وإعادة اللاجئين، ومراقبة الانتخابات، وحماية حقوق الإنسان، وإصلاح أو تعزيز المؤسسات الحكومية، ودعم المشاركة السياسية.

أما البنك الدولي فيعرفه بأنه "يتمثل في تلك الأنشطة التي تدعم الانتقال من النزاع إلى السلام في الدول المتضررة من الحرب، من خلال إعادة بناء الإطار الاقتصادي والاجتماعي والإنساني للمجتمع" (سعداوي، 2018، 197).

يختلف بناء السلام عن صنع السلام، كونه أي صنع السلام يهدف إلى حل النزاعات من خلال إزالة التوترات بين أطراف النزاع، أما بناء السلام فيهدف للوصول إلى سلم إيجابي من خلال إيجاد هياكل ومؤسسات للسلم القائم على العدل والمساواة والتعاون، وبالتالي معالجة الأسباب الكامنة وراء النزاع ومنع دورة العنف من العودة مجددا، كما يأتي عمل كل من صنع السلام والدبلوماسية الوقائية في المراحل السابقة لمرحلة بناء السلام. بينما يشترك مفهوم بناء السلام مع حفظ السلام في غياب الطبيعة القمعية؛ كما أن هناك تطورا طرا على عمل قوات حفظ السلام، خاصة بعد نهاية الحرب الباردة، جعل مهامها تكتسب بعدا جديدا ليسند إليها جانب من مهام بناء السلم كنزع سلاح المتحاربين وتسريحهم وإعادة إدماجهم في مجتمعاتهم (منصر، 2015، 381-382).

بالنظر إلى مفهوم السلام ومفهوم بناء السلام والمفاهيم الأخرى المتقاربة، يتبين أن بناء السلام أكثر عمق في عملية السلام، باعتباره يتناول الهياكل التي تقوى وتعزز وتدعم السلم ما بعد النزاع وتمنع عودته من جديد، إضافة إلى معالجته للأسباب التي تقف وراء النزاع وخلق الظروف المواتية لبناء السلام واستمراره.

## المطلب الثاني: الأمم المتحدة وتدابير صون السلم والأمن الدوليين

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وإنشاء الأمم المتحدة، اعتبر مؤسسوها أن صون السلم والأمن الدوليين من أهم الأهداف التي تقوم عليها المنظمة الجديدة ما بعد الحرب، وذلك عبر التدخل الدولي لمنع النزاعات، ومن ثم صنع السلام وحفظ السلام وصولاً إلى بناء السلام الدائم.

ولتنفيذ ذلك (صون السلم والأمن الدوليين) جعلت المسؤولية من اختصاص جهازها التنفيذي المتمثل في مجلس الأمن الذي يقرر التهديد للسلم والأمن الدوليين وأعمال العدوان، ومن ثم طرق التعامل معه سواء بإتباع الوسائل السلمية أو غير السلمية، من خلال آليات متدرجة ومتنوعة، منها الوساطة وفرض العقوبات وعمليات حفظ السلام وإرسال البعثات الخاصة للمساعدة في التسوية السلمية وبناء السلام الدائم؛ هذا إلى جانب الأدوار المساعدة من الوكالات والبرامج الأممية التي تدعم جهود السلام.

- تدابير صون الأمم المتحدة للسلم والأمن الدوليين

جاء تقرير الأمين العام للأمم المتحدة لعام 1992 ليرسم ملامح مرحلة ما بعد انتهاء الحرب الباردة وبخاصة في مجال إعادة تعزيز مهام المنظمة الدولية لمنع الصراعات وحلها وحفظ السلام، من خلال تطويره لتدابير صون الأمن والسلم الدوليين، التي يمكن اختصارها في الآتي:

1- تحديد الحالات التي قد تؤدي إلى نشوب الصراعات وتصاعدها، والعمل عن طريق الدبلوماسية على إزالة مصادر الخطر قبل نشوب العنف، وفق تدابير وقائية منها (غيث، 2019، 46): -

أ- الإنذار المبكر: يتم بالوساطة والعمل على تقريب وجهات نظر الأطراف الداخلة في الصراع.

ب- بناء الثقة: عادة ما يقوم بها الأمين العام للأمم المتحدة من خلال مجلس الأمن لإقناع الأطراف المتصارعة بعدم التصعيد.

ج- النشر الوقائي: هو نشر أفراد من القوات المسلحة أو الشرطة أو المدنيين لمنع نشوب النزاع أو تحوله لصراع مسلح أو انتشاره.

د- العقوبات: هي إحد السبل التي تلجأ لها الأطراف الدولية والمجتمع الدولي كإجراء رادع لمنع نشوب النزاع أو تحوله لصراع مسلح والحد من انتشاره.

2- الشروع في حالة تفجر الصراع إلى البدء في صنع السلم بهدف حل القضايا التي أدت إلى نشوب الصراع، وذلك عبر التوفيق بين الأطراف المتعادلة لا سيما عن طريق الوسائل السلمية مثل الوسائل التي ينص عليها الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة: المفاوضة والتحقيق والوساطة والتحكيم والتسوية القضائية (تقرير، 1992، 5-7).

3- العمل عن طريق حفظ السلم على صون السلم مهما كان هشاً، ووقف القتال والمساعدة على تنفيذ الاتفاقات التي يتوصل إليها صانعو السلم، وهذا يتم عبر إرسال وتوزيع أفراد الأمم المتحدة في الميدان (عسكريين، شرطة، مدنيين) (تقرير، 1992، 5-7). ثم تطور هذا الدور لقوات حفظ السلام إلى مهام

بناء السلام، كنز سلاح الأطراف المتنازعة وإعادة إدماجهم في المجتمعات، وإرساء مؤسسات الدولة والمساعدة في إجراء الانتخابات الحرة والنزيهة، ومثال ذلك ما حدث في إطار عمليات حفظ السلام في سريلانكا/ليبيريا، وبورندي والكونغو الديمقراطية في منتصف العقد الأول من القرن الواحد والعشرين (علاق، 2018، 75).

4- تقدمت الأمم المتحدة خطوات في حالة فشل الوسائل السلمية في حل النزاعات، باتخاذ قواتها تدابير قمعية لفرض السلام، وقام مجلس الأمن بإنشاء عمليات لحفظ السلام استناداً إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وبموجبها أصبحت قوات حفظ السلام تقوم بعمليات عسكرية هجومية إلى جانب مهامها التقليدية؛ ومن أهم هذه الحالات: عملية الأمم المتحدة في الصومال في تسعينيات القرن الماضي، التي تحولت فيها قوات الأمم المتحدة من مهمة حفظ السلام التي قامت بها في العملية السابقة إلى قوات فرض السلام (عبد السلام، 2010، 110-111).

5- الوقوف على أهمية الاستعداد للمساعدة في بناء السلم في مختلف سياقاته، بإعادة بناء المؤسسات والهياكل الأساسية للأمم التي مزقتها الحروب والنزاعات الأهلية، وبناء منفعة متبادلة قائمة على السلم بين الأمم التي نشبت بينها حروب في السابق، إضافة إلى التصدي بالمعنى الأوسع لجذور أسباب الصراع: القنوط الاقتصادي، والجور الاجتماعي، والقهر السياسي (تقرير، 1992، 5). وتهدف أنشطة بناء السلام هذه إلى مساعدة البلدان الخارجة من الصراع وخفض احتمال عودتها إليه من جديد عن طريق وضع أسس متينة للسلم والتنمية الدوليين (صون السلم، موقع الأمم المتحدة).

إضافة إلى هذه التدابير عملت الأمم المتحدة بسبب المتغيرات الدولية التي تهدد الأمن والسلم الدوليين إلى اعتماد الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب في سبتمبر 2006، وكان ذلك ولأول مرة تتفق فيها الدول الأعضاء على خطة شاملة عامة وإطار عمل- عملياتي لمكافحة الإرهاب. كذلك عملت للأمم المتحدة بدعم من مكتب شؤون نزع السلاح، على تثبيت السلم والأمن الدوليين عن طريق جهود نزع السلاح ووضع حد لانتشار الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل، فضلاً عن الأسلحة التقليدية (صون السلم، موقع الأمم المتحدة).

إن هذه التدابير السابقة الذكر ليست بالضرورة أن تتم بشكل تراتبي، كما أنها لا تحدث بشكل متدرج ويتبع نفس الخطوات، من بداية ظهور بوادر النزاع إلى تفاقمه وتفجره، ومن ثم يتم التعامل معه وفق التدابير السابقة الذكر من أجل الوصول لحالة انتهاء النزاع وبناء السلام، ما يعني أننا أمام تجارب أو نماذج دولية يتطلب التعامل معها كلا حسب خصوصية النزاع فيها وتعقده، وطبيعة الدولة والبيئة المحلية والخارجية المؤثرة فيها.

**المطلب الثالث: استراتيجية الأمم المتحدة في بناء السلام:**

إن النجاح الفعلي لعمليات صنع وحفظ السلام يقتضي أن تتضمن جهود شاملة لتحديد ودعم المؤسسات المحلية وتعزيز قدراتها، إضافة إلى التركيز على سلاح الأطراف المتنازعة ومسائل كحقوق الإنسان واللجئين والعملية السياسية والمشاركة السياسية والدعم الدولي المستمر لهذه الجهود. ولتحقيق هذا النجاح يتطلب وضع إستراتيجية تضم كل هذه الجهود الشاملة. من هنا جاء تقرير الأمين العام لعام 1992م حول خطة السلام ليرسم ملامح إستراتيجية الأمم المتحدة المستقبلية في فترة ما بعد انتهاء الحرب الباردة، والتي خضعت للتعديلات والإضافات نتيجة لتطور الأحداث العالمية وانتشار النزاعات الداخلية بين الأمم وانهيار أو فشل الدول بسبب هذه النزاعات، وغياب المتابعة والدعم والمسائلة، وعدم وجود الآليات لمعالجتها وحلها.

هذه الإستراتيجية المعنية ببناء السلام تركز على مجموعة من الترتيبات ما بعد انتهاء الحرب أو الصراع، وتهيئ البيئة الداخلية للسلام الدائم الإيجابي، والتي قدر خبراء الأمم المتحدة النطاق الزمني للتعامل معها كأول سنتين من المرحلة اللاحقة للنزاع، باعتبار هذه الفترة تظهر ما يخلفه النزاع من تحديات وثورات بشكل واضح، وفي الوقت نفسه تظهر فيها فرص معالجتها بشكل قد لا توفره المراحل التالية، فالقرارات والتوصيات المتخذة في هذه المرحلة ستتحمل تأثيرات في السلم على المدى الطويل والمتوسط (منصر، 2015، 381-384).

تناولت هذه الاستراتيجية (بتعديلاتها التي جاءت في تقارير الأمين العام للأمم المتحدة حول بناء السلام في أعقاب انتهاء النزاع الصادرة في التواريخ: 1992، 2009، 2010، 2012، 2014)، مجموعة من التدابير والآليات أهمها: -

**1- التدابير السياسية وبناء المؤسسات:**

تتناول إصلاح أو تعزيز المؤسسات الحكومية، بما فيها استعادة الوظائف الأساسية للحكومة، ودعم العمليات الرسمية وغير الرسمية للمشاركة السياسية الشاملة في التسويات السياسية وعبر التفاوض والعمليات الانتخابية، وإشراك المجتمعات المحلية والفاعلة منها في العمليات السياسية والمساعدة في بناء السلام، وتعزيز الحوار الشامل والمصالحة، كذلك العمل على تحدد الأولويات التي تعكس الظروف والاحتياجات الفريدة للسلطات المحلية والإقليمية.

من أمثلة الدول والمناطق التي شهدت نزاعات داخلية، وتطبيقاً للتدابير والإجراءات التي عملت عليها الأمم المتحدة عبر بعثاتها وبرامجها ووكالاتها، هي دولة جنوب السودان، فأثناء إنشاء بعثة جديدة للأمم المتحدة في هذه المنطقة عام 2011، عملت هذه البعثة بدعم من برنامج التنمية الأممي على تعزيز قدرات الهياكل الحكومية وتنظيم قدرات الخدمة المدنية منذ عام 2010 وما بعده (الجمعية العامة، 2014، 5-15)، حتى أصبح لدى الأمم المتحدة أفرقة لبناء الدولة في جميع الوزارات المركزية وبنات



موجودة في كل ولاية في جنوب السودان، دعمت من خلالها قدرات وزارات القضاء والشرطة والخدمة المدنية والمالية (الجمعية العامة، 2012، 6).

أيضا في سيراليون ساهمت الأمم المتحدة في دعم العملية الانتقالية، عبر تعزيزها للحوار بين الأحزاب والثقة في النظام السياسي من خلال المساعدة في الحفاظ على تكافؤ الفرص وضمان مشاركة جميع الأحزاب السياسية في انتخابات 2012، وتعزيز مشاركة المرأة، وفي إنشاء بعض المؤسسات الأساسية ك لجنة حقوق الإنسان واللجنة الوطنية للانتخابات وهيئة مكافحة الفساد، وأيضا قدمت الدعم المالي من صندوق السلام لحكومة سيراليون من اجل مراجعة الدستور (الجمعية العامة، 2014، 5).

## 2- التدابير الأمنية

تتضمن هذه التدابير دعم هياكل نزع سلاح الأطراف الذين كانوا يتحاربون، وإصلاح قطاع الأمن، والتحفيز على الأسلحة وإمكانية تدميرها، وتوفير الدعم لموظفي الأمن عن طريق المشورة والتدريب، ونزع ومعالجة المشاكل الخطيرة للألغام الأرضية في مناطق النزاع أو الحروب، والعمل على إعادة تشكيل القوات العسكرية.

وتطبيقا لهذه التدابير عملت الأمم المتحدة - بالتعاون مع الشركاء الإقليميين أو مع المنظمات والوكالات المتخصصة سواء الدولية أو الإقليمية أو الشركات المحليين - على تقديم الدعم والمساعدة في مسألة وقف إطلاق النار وتسهيل نزع السلاح وبرامج التسريح وإعادة الإدماج، كما حصل في النزاع البوروندي عبر بعثتها للدعم والمساعدة عام 2004؛ وكذلك في النزاع الداخلي في كوت ديفوار بالتعاون مع منظمة غرب أفريقيا الاقتصادية اكواس، حيث كان لقوات حفظ السلام دور في مراقبة وقف إطلاق النار وعزل القوات المتحاربة؛ وأيضا في دور بعثة الأمم المتحدة في تحقيق الاستقرار في هايتي عام 2004، التي عملت على مساعدة حكومة هايتي الانتقالية في إعادة هيكلة وإصلاح الشرطة الوطنية ونزع سلاح المجموعات المسلحة (الصمادي، 2010، 80). كذلك في جمهورية أفريقيا الوسطى عام 2014 عملت الأمم المتحدة على صوغ توافق في الآراء على الصعيد الوطني بشأن مسألة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح القطاع الأمني، ووفر صندوق دعم السلام الدعم لهذه الجهود، فدفعت رواتب 3417 من أفراد الشرطة والدرك، كما أقر مكتب دعم بناء السلام تخصيص مبلغ 2,5 مليون دولار لدعم الانتقال الطوعي للمقاتلين السابقين من المخيمات إلى مجتمعاتهم الأصلية أو التي يختارونها، وتوفير الدعم للمجتمعات المحلية المضيفة (الجمعية العامة، 2015، 11-12).

## 3- التدابير الإنسانية والإنعاش الاقتصادي

تقوم هذه التدابير على تعزيز سيادة القانون وحماية وتعزيز حقوق الإنسان وتعزيز القدرة على التنبؤ بالاستجابة الإنسانية، وتعزيز الاستقرار الاجتماعي بما فيها إعادة اللاجئين إلى الوطن وإدماج المشردين

داخليا، والدعم للعودة الآمنة والمستدامة لهم، وتعزيز المصالحة الوطنية وإدارة المخيمات وتوفير الملاجئ في حالات الطوارئ. كما تقوم هذه التدابير في إطار تقديم الدعم لإنعاش الاقتصاد، على إعادة تأهيل البنية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والصحة والتعليم الابتدائي، بالإضافة إلى توفير فرص العمل وسبل العيش خاصة بالنسبة للشباب والمتقاعين السابقين المسرحين.

اضطلعت قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام بمهمة إعادة اللاجئين إلى وطنهم بالتعاون والتنسيق مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين HCR، ففي روندا قامت بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في روندا UNAMIR بمراقبة مسار عودة اللاجئين الروانديين وضمان الأمن خلال الفترة الانتقالية التي تمتد من سنة 1993 إلى غاية 1995. أيضا قامت الأمم المتحدة بنفس الدور السابق في كل من موزبيق وكمبوديا؛ إلى جانب تهيئتها للبيئة التي تكفل فيها احترام حقوق الإنسان والحريات الإنسانية في كمبوديا، فنظمت وحدة حقوق الإنسان التابعة للسلطة المؤقتة حملة واسعة لتوعية الشعب بهذا الموضوع وتم إعداد برامج تدريب خاصة بذلك (عبد السلام، 99-106). أما في فيرغيزستان، فمكّن صندوق دعم السلام الأممي الرئاسة المؤقتة من أن تطلق في عام 2011 عددا من الأنشطة في مجالات حقوق الإنسان والعدالة والإنعاش الاقتصادي. كما شجع التمويل الذي قدمه الصندوق إلى نيبال الجهات المانحة على توفير مزيد من الدعم للعدالة الانتقالية، وتقديم المساعدة التقنية في مجال حقوق الإنسان (الجمعية العامة، 2012، 8).

#### 4- تدابير الدعم الدولي المستمر والمساءلة المتبادلة

إن نجاح مساعي البلدان في بناء سلام قابل للاستمرار يتطلب إقامة الشراكات والتنسيق بين الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية الرئيسية في مجال تلبية الاحتياجات والاتفاق على الأولويات وتوزيع للمسؤوليات، إضافة إلى ترشيد وتعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على توفير المعارف والخبرات والموظفون الذين يمكن نشرهم لتلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحا في مجال بناء السلام بالتنسيق مع الشركاء ومساعدة البلدان على تحديد أكثر القدرات أهمية لها على الصعيد العالمي والاستفادة منها، والعمل على تأسيس برنامج متطوعي الأمم المتحدة لدعم أنشطة الأمم المتحدة في مجال السلام والتنمية.

في إطار هذه الشراكة عملت الأمم المتحدة بالتعاون مع المركز الدولي للعدالة الانتقالية على مساعدة ليبيريا في إعادة البناء بعد الحرب الأهلية، وذلك بحماية حقوق الإنسان وتدعيم المجتمع المحلي والارتقاء بالحوار وإصلاح قطاع الأمن والشرطة (كرزدي، 2015، 272). كما ساهمت الأمم المتحدة عبر بعثاتها ووكالاتها على إعداد إطار سيراليون للمساءلة المتبادلة الذي أنشأ وفقا للخطة الجديدة، للانخراط في مساعدة الدول الهشة، وبمناخ آليّة للتنسيق بين الجهات المانحة دعما لأولويات الحكومة وتعزيز تولي السلطات الوطنية زمام الأمور وتماسك الدعم الدولي لها (الجمعية العامة، 2014، 5).

## 5- هيكلية بناء السلام في الأمم المتحدة:

أدرجت الأمم المتحدة منذ فترة ظهور أجندة السلام عام 1992 مدى الأهمية في بناء السلام والتحديات التي تواجه الجهود القائمة عليها، لدى حرصت على تحديث هذه الخطة ووضع هياكل مختصة بذلك، والتي بدأت تباشر عملها منذ ظهورها عام 2005، بالتعاون مع الوكالات والبرامج الأممية والإقليمية في تحقيق السلام المستدام ومنع عودة النزاعات.

تتكون هذه الهياكل من لجنة بناء السلام، وصندوق بناء السلام، ومكتب دعم بناء السلام؛ وهي تعمل بالتنسيق فيما بينها، وفي مسألة الدعم والإشراف والمشورة بشكل متبادل، فمثلا المكتب أنشأ لمساعدة ودعم لجنة بناء السلام الاستشارية وإدارة صندوق بناء السلام، الذي بدوره يلبي الاحتياجات المهمة لبناء السلام ويخدم الأمين العام للأمم المتحدة في تنسيق الجهود التي تبذلها وكالات الأمم المتحدة في بناء السلام (صون السلم، موقع الأمم المتحدة).

### المبحث الثاني: استراتيجية بعثة الأمم المتحدة في بناء السلام بليبيا

بدأ نشاط منظمة الأمم المتحدة في ليبيا منذ خمسينيات القرن الماضي، وكان ذلك من خلال تواجد وعمل العديد من الوكالات والصناديق والبرامج المتخصصة والتي تعرف معاً باسم فريق الأمم المتحدة القطري؛ ويتمثل الغرض الرئيسي للفريق القطري في قيام الوكالات والصناديق والبرامج المنفردة بضمان تقديم نتائج ملموسة بشكل متكامل لدعم التنمية الوطنية والأجندة الإنسانية وذلك تحت قيادة منسق الأمم المتحدة المقيم بليبيا، باعتباره المسؤول أمام الأمين العام للأمم المتحدة مباشرة فيما يتعلق بهذه المهام التي يتم تنفيذها وبما يتماشى مع الأولويات التي تضعها السلطات الوطنية الليبية المعنية (الأمم المتحدة في ليبيا). هذا النشاط الأممي الذي دعم تأسيس دولة الاستقلال الليبية، عاد من جديد بعد أن واجهت الدولة الليبية نزاعاً داخلياً وأزمة في بناء مؤسساتها وتحقيق الاستقرار ما بعد الثورة، عبر إرسال البعثة الدولية المتكاملة للدعم في ليبيا عام 2011 لقيادة الجهود الرامية إلى ضمان التنسيق الجيد في المجالات السياسية والإنسانية والإنمائية.

### المطلب الأول: التعريف بالبعثة الأممية للدعم في ليبيا:

بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا هي بعثة سياسية خاصة متكاملة تم إنشاؤها ( بتاريخ 16 سبتمبر 2011، بقرار من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2009 لسنة 2011) بناء على طلب من السلطات الليبية لدعم السلطات الانتقالية الجديدة في البلاد في جهودها خلال مرحلة ما بعد النزاع. بعد إنشائها قام مجلس الأمن بتعديل ولاية البعثة وتمديدتها من خلال قرارات صدرت منذ عام 2011 وإلى عام 2020، منها مثلاً القرار رقم 2486 لسنة 2019 الذي نص على تمديد ولاية البعثة لغاية 15 سبتمبر 2020.

يتولى قيادة البعثة ممثلاً خاصاً للأمين العام، يدعمه في عمله نائب له؛ وتقوم إدارة الشؤون السياسية التابعة للأمم المتحدة بالإشراف على البعثة، حيث تقدم لها الإرشاد والمساعدة التنفيذية. كما تضم البعثة التي تتسم بالمرونة في التعامل مع المستجدات على الساحة الليبية، موظفين فنيين مختصين بالشؤون السياسية، وحقوق الإنسان، والعدالة الانتقالية، والأعمال المتعلقة بالألغام، والتسريح، والتنمية، وتمكين المرأة، والإعلام والاتصال، علاوة على موظفي الدعم.

- مهامها:

بناء على قرار مجلس الأمن رقم 2009 لسنة 2011 تكون مهمة البعثة الأممية مساعدة ودعم الجهود الوطنية الليبية الرامية إلى تحقيق ما يلي:

- 1- استعادة الأمن والنظام العام وتعزيز سيادة القانون.
- 2- إجراء حوار سياسي يضم الجميع، وتعزيز المصالحة الوطنية، والشروع في عملية وضع الدستور والعملية الانتخابية.
- 3- بسط سلطة الدولة بوسائل منها تعزيز المؤسسات الناشئة الخاضعة للمساءلة واستئناف الخدمات العامة.
- 4- تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، لا سيما بالنسبة لمن ينتمون إلى الفئات الضعيفة، ودعم العدالة الانتقالية.
- 5- اتخاذ الخطوات الفورية المطلوبة لبدء الإنعاش الاقتصادي.
- 6- تنسيق الدعم الذي قد يُطلب من الجهات الفاعلة الأخرى المتعددة والثنائية، حسب الاقتضاء.
- 7- أضيفت فقرة أخرى للمهام بحسب قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2022 لسنة 2011، والمتمثلة في التصدي لمخاطر انتشار جميع الأسلحة والأعتدة ذات الصلة من كل الأنواع، ولا سيما قذائف أرض جو المحمولة على الظهر.
- 8- أصبحت الأمم المتحدة بناء على قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2095 لسنة 2013، تتولى مهمة قيادة تنسيق جهود المجتمع الدولي في دعم عملية التحول وبناء المؤسسات بقيادة ليبية، في ظل مراعاة مبدأى الملكية الوطنية والمسؤولية الوطنية وبما يفضي إلى تحقيق السلام والديمقراطية في ليبيا المستقلة والموحدة.

بناء على هذه المهام والمتغيرات التي واكبت عمل البعثة في ليبيا منذ عام 2011، وضعت الأمم المتحدة هدفاً رئيسياً تسعى إلى تحقيقه عبر عدة مسارات، لخصه تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في 16 مايو 2016، في الآتي (أن تكتمل بنجاح عملية الانتقال الديمقراطي من خلال تنفيذ الاتفاق السياسي الليبي.. عبر المساعدة فيما يتعلق بالعملية السياسية والترتيبات الأمنية، وعلى المستوى الطويل المدى التركيز على المصالحة الوطنية ومنع نشوب النزاعات، وأيضاً تقديم الدعم إلى المؤسسات

الرئيسية ومنها مفوضية الانتخابات وهيئة الدستور، كذلك تنسيق المساعدة الإنسانية والإنمائية ورصد حالة حقوق الإنسان والإبلاغ عنها). كما أن هذه المهام والترتيبات الخاصة بتنفيذها في إطار إستراتيجية الأمم المتحدة لبناء السلام، ليست بالضرورة أن تسير وفق خطوات محددة وتراتبية بل تتداخل وتتحدد الأوليات بحسب المستجدات والظروف وطبيعة النزاع ومعطيات التعامل معه فيما بعد النزاع في كل مرحلة.

### المطلب الثاني: دور بعثة الأمم المتحدة في بناء السلام بليبيا

ترتبط أولويات البعثة الأممية لبناء السلام في ليبيا بالمهام المنوطة بها لدعم الجهود والاستجابة للاحتياجات والتطورات والمتغيرات التي تشهدها الحالة الليبية، ووفق الخطة الاستراتيجية الموضوعية لبناء السلام. ويمكن توضيح أهم الأعمال والأنشطة التي قامت بها البعثة الأممية بناء على هذه الاستراتيجية، في النقاط التالية:

#### 1- إدارة عملية التحول الديمقراطي:

جاء قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2040 لسنة 2012 الخاص بليبيا -الذي مدد ولاية البعثة الأممية لسنة أخرى- ليضع في سلم أولوياته في هذه المرحلة، إدارة عملية التحول الديمقراطي، من خلال تقديم المشورة والمساعدة التقنية لعملية الانتخابات الليبية وعملية إعداد وإقرار دستور ليبي جديد، وتقديم المساعدة لتحسين القدرة المؤسسية والشفافية والمساءلة. بينما ركز قرار مجلس الأمن رقم 2144 لسنة 2014 في أولوياته للتعاطي مع حالة الانقسام السياسي عام 2014 على كفالة التحول الديمقراطي، بوسائل منها تشجيع وتيسير إجراء حوار وطني موحد وشامل للجميع وشفاف، واستخدام المساعي الحميدة من أجل دعم تحقيق تسوية سياسية ليبية شاملة للجميع، والتشجيع على تهيئة المناخ السياسي اللازم لإدماج المقاتلين السابقين في مناحي الحياة المدنية أو الأجهزة الأمنية الانضباطية.

ثم بسبب الانسداد والانقسام السياسي ما بعد اتفاق الصخيرات عام 2015، عملت الأمم المتحدة على إعادة النظر في التدابير اللازمة لبناء السلام عبر طرحها لخطة عمل لاستئناف العملية السياسية في ليبيا (بتاريخ 20 سبتمبر 2017 خلال الدورة (72) للجمعية العامة) لإنهاء المرحلة الانتقالية المطولة في ليبيا، ضمن ثلاثة عناصر رئيسية هي: أولاً، تيسير التوصل إلى اتفاق بشأن التعديلات المحدودة للاتفاق السياسي، بحيث ينص على إعادة تنشيط الحكومة لما تبقى من الفترة الانتقالية. ثانياً عقد مؤتمر وطني لإعادة تنشيط نظام الحكم الوطني وتوجيه ما تبقى من الفترة الانتقالية. ثالثاً تنظيم انتخابات.

وتهدف هذه الخطة إلى إعادة تفعيل المؤسسات الليبية والتواصل مع الجماعات المسلحة ومعالجة المسائل الاقتصادية والملحة وتعزيز المصالحة المحلية والوطنية.

أهم برامج الدعم الأممي للتحول الديمقراطي في ليبيا:

## 1- الدعم الانتخابي:

قامت البعثة منذ بداية ولايتها ووفق تقرير الأمين العام بشأن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا (الأول بتاريخ 22 نوفمبر 2011، والثاني بتاريخ 23 أغسطس 2012) بتقديم المساعدة التقنية والدعم التشغيلي والاستشارات الفنية للإدارات المعنية بالانتخابات، كذلك قدمت الدعم والاستشارة في وضع قوانين الانتخاب والميزانية الخاصة بالانتخابات، وقامت بتعيين خبير قانوني متخصص بالنظم الانتخابية، إضافة إلى عدد 55 مستشارا انتخابيا تابعين للأمم المتحدة لدعم العملية الانتخابية في ليبيا، قدمت من خلالها المشورة في إعداد قاعدة البيانات أو سجل الناخبين والمساعدة في مجال تثقيف الناخبين.

ركزت البعثة الأممية في مجال دعم الانتخابات وعبر فريقها للدعم الانتخابي، على ثلاثة مجالات هي: تقديم المشورة بشأن صياغة قانون الانتخاب، وتقديم الدعم الفني وفي بناء القدرات للمفوضية العليا للانتخابات وعناصرها، وتعزيز وعي الناخبين وتثقيفهم بالمشاركة الانتخابية. كما عملت البعثة بعد إطلاق خطة العمل لعام 2017 على تقديم الدعم الانتخابي بعد اعتماد مشروع الدستور الليبي في نفس السنة، حيث بدأت بالتعاون مع المفوضية العليا للانتخابات على وضع الترتيبات اللازمة للتحضير للانتخابات في عام 2018، وقدمت لها المشورة والدعم في مجال العمليات الانتخابية وجدولها الزمنية، وفي تكنولوجيا المعلومات وإدارة البيانات وشراء المواد الانتخابية واللوجستيات والتصويت في الخارج والعمليات الميدانية. كما أنشأت البعثة بالتعاون مع الشركاء الدوليين في مجال تقديم المساعدة الانتخابية ثلاث أفرقة عاملة معنية بتسجيل الناخبين، والتوعية العامة، والتشريعات الانتخابية، من أجل تنسيق جهود المجتمع الدولي دعماً للعملية الانتخابية؛ كذلك نظمت البعثة حلقات لمناقشة مشروع قانون الانتخاب، وعملت البعثة على مشروع تعزيز انتخابات الشعب الليبي وحصلت على تمويل 10 ملايين دولار من أطراف أوروبية داعمة لهذا المشروع (تقرير فبراير 2018). أيضاً استمر دعم البعثة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمفوضية العليا للانتخابات واللجنة المركزية للانتخابات المجالس البلدية، من خلال العمل على تحسين نظم تسجيل الناخبين ما بعد اتفاق الصخيرات عام 2015 وإعداد الدستور الليبي عام 2017 (تقرير مايو 2020).

## ب- دعم العملية الدستورية:

وفقاً لتقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا بتاريخ 26 فبراير 2014، قدمت البعثة الأممية الدعم في مجال التوعية المدنية بالمسائل الدستورية عبر فريق البعثة المتخصص بالدعم الدستوري، كما نظم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة حلقات عمل تدريبية بشأن العمليات الدستورية، إضافة إلى توليه طباعة أوراق الاقتراح للانتخابات الهيئة التأسيسية في الخارج باسم المفوضية الوطنية للانتخابات.

لكن البعثة رغم مساندتها للهيئة التأسيسية لصياغة الدستور من حيث الدعم وتقديم الاستشارات والخبرة الدولية لأعمالها ولتسيير مناقشاتها، كان لها رأي ناقد لمشروع الدستور (الأول الصادر في أكتوبر 2015، والثاني في فبراير 2016): -

- رأت البعثة الأممية في مسودة الدستور الأولى (بحسب ما جاء في تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في 25 فبراير 2016) بأنها لم تمتثل للقانون الدولي والمعايير الدولية، ولا سيما فيما يتعلق بالأحكام المتصلة بأقامة الدولة، والفصل بين السلطات، وسيادة الدستور على سائر جوانب القانون المحلي، والحقوق والحريات، والقضاء، والمحكمة الدستورية. ومن أوجه القصور الأخرى هو ما يتعلق بحقوق المرأة وعدم وجود ضمانات كافية ضد الاحتجاز التعسفي والتعذيب والمحاكمة غير العادلة.

- رأت البعثة في المسودة الثانية (بحسب تقرير الأمين العام الصادر في مايو 2016): أن الأحكام الرئيسية في هذه المسودة مثيرة للجدل وتعكس استمرار الخلافات فيما بين أعضاء هيئة صياغة الدستور، وتتعلق هذه الخلافات في المقام الأول بدور الغرفة الثانية للبرلمان وحقوق المرأة والأقليات والعاصمة الوطنية والانتخابات الرئاسية والجهاز القضائي واللامركزية والحكم المحلي.

بعد اعتماد مشروع الدستور من الهيئة التأسيسية في يوليو 2017، وصدر حكم المحكمة العليا في طرابلس بتاريخ 14 فبراير 2018 لصالح مشروع الدستور، مما أدى لإزالة العقبات القانونية أمام إجراء استفتاء، تغير موقف المجتمع الدولي من الدستور الليبي، حيث قامت البعثة الأممية ببذل جهد لتوعية المجتمعات المحلية المعارضة لمشروع الدستور بما في ذلك الأقليات الليبية، بينما عملت المنظمات الدولية على دعم جهود التوعية التي تبذلها الهيئة التأسيسية لصياغة مشروع الدستور لتمهيد الطريق أمام إجراء استفتاء عليه (تقرير فبراير 2018).

### ج- العملية السياسية في إطار الاتفاق السياسي:

بمجرد ظهور أزمة بناء الدولة في إطار المضي في إتمام المرحلة الانتقالية وتحقيق بناء الدولة والاستقرار عام 2014، عملت الأمم المتحدة على رعاية الحوار السياسي بين أطراف النزاع الليبي وصولاً إلى اتفاق الصخيرات في ديسمبر 2015، وأيضاً مشاركتها في الجهود الرامية إلى تسيير تشكيل حكومة الوحدة الوطنية من أجل وضع حد للأزمة المؤسسية والنزاع المسلح، وكذلك دعمها لعقد اجتماعات لممثلي البلديات لتوسيع قاعدة الدعم المقدم للعملية السياسية.

قامت البعثة بعد فشل الاتفاق السياسي وسعيًا لإنهاء الانقسام السياسي، على بذل جهود لإدخال تعديلات على هذا الاتفاق لإصلاح السلطة التنفيذية، فأطلقت خطتها السابقة الذكر بتاريخ 20 ديسمبر 2017 لاستئناف عملية سياسية شاملة للجميع في ليبيا؛ وبدأت على أساسها تعقد الاجتماعات لمناقشة

التعديلات المقترحة على الاتفاق السياسي، منها مثلاً اجتماع لجان الحوار في تونس في نفس الشهر الذي توصل لمقترح إعادة هيكلة المجلس الرئاسي وإنشاء سلطة تنفيذية متميزة عن المجلس الرئاسي (تقرير، فبراير 2018).

كما نظمت البعثة في إطار الاستراتيجية الشمولية -بحسب ما جاء في قرار مجلس الأمن رقم 2434 الصادر بتاريخ 13 سبتمبر 2018- العديد من اللقاءات والزيارات والاجتماعات مع الأطراف الدولية المعنية بالشأن الليبي لدفعها للمشاركة ودعم خطة العمل السابقة الذكر. إضافة إلى عقد العديد من اللقاءات والجلسات الحوارية مع المجتمع المحلي استهدفت سبعة آلاف مواطن في أكثر من 40 بلدية ومدينة، للتهيئة للمؤتمر الوطني بغية اعتماد خارطة طريق تنهي الفترة الانتقالية.

أيضاً في إطار إنهاء حالة الانقسام السياسي ورعاية جهود وقف إطلاق النار بسبب حرب أبريل 2019 عقدت البعثة الأممية بتاريخ 26 فبراير 2020 في جنيف اجتماعاً للمنتدى السياسي الليبي الذي يشكل المسار السياسي في الحوار الداخلي الليبي ودعي للحضور 50 من أعضاء مجلس الدولة والنواب وممثلين سياسيين وقيادات نسائية ومجتمع مدني، وذلك للمضي في تنفيذ خطة العمل الخاصة بتعديل الاتفاق السياسي (تقرير مايو 2020).

## 2- تعزيز سيادة القانون ورصد وحماية حقوق الإنسان:

وفقاً للالتزامات القانونية الدولية الخاصة بليبيا، عملت البعثة الأممية (بناء على ما جاء في قرارات مجلس الأمن رقم: 2040، 2095، 2144) على مساعدة السلطات الليبية في الإصلاح وبناء أنظمة قضائية تتسم بالاستقلالية، وأنظمة للسجون شفافاً وخاضعة للمساءلة، إضافة إلى دعم وضع وتنفيذ استراتيجية قضائية انتقالية شاملة تقوم على تنفيذ قانون العدالة الانتقالية تنفيذاً تاماً، وتقديم المساعدة من أجل المصالحة الوطنية، وتوفير الدعم لكفالة المعاملة الملائمة للمحتجزين، وتسريح أي أطفال لا يزالون مرتبطين بكتائب الثوار. أيضاً عملت البعثة بالتعاون مع الوكالات والبرامج الدولية على رصد انتهاكات حقوق الإنسان وتأمين عودة النازحين وتقديم المساعدة والإغاثة الإنسانية لهم، كما وضعت البعثة بناء على ذلك خطتها للاستجابة الإنسانية عام 2015.

قامت البعثة بتقديم استراتيجية العدالة الانتقالية إلى وزارة العدل الليبية للوفاء بمسؤوليتها المتمثلة في معالجة حالات الاحتجاز المتعلقة بالنزاع؛ وقدمت تدريباً لأعضاء النيابة العامة في فرز المتحجرين، والمشورة للوزارة في استعراضها لقانون العقوبات، أيضاً عملت البعثة على المساعدة في بناء قدرات الشرطة القضائية المسؤولة عن إدارة السجون، كذلك قدمت البعثة المشورة إلى مكتب المدعي العام الليبي بشأن اعتماد إستراتيجية عامة شاملة للتحقيق في الجرائم السابقة ومحاكمة مرتكبيها. كما قامت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في مايو 2012 بعمل شراكة مع حكومتي جنوب أفريقيا وسويسرا والفريق الاستشاري الليبي الوطني، بدعوة ستة خبراء دوليين للحضور ليشاركوا بخبراتهم المتعلقة بتقصي الحقائق



والمصالحة في بلدانهم لتحقيق مصالحة حقيقية، على أساس حلول عادلة تعالج الأسباب الجذرية للنزاع (تقرير أغسطس 2012). وأدرجت وزارة العدل العديد من توصيات البعثة في مجال العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية في مشروع قانون العدالة الانتقالية. كما دعمت البعثة بناء المؤسسات القضائية الوطنية وتيسير إجراء الحوار بين المناطق والمدن المتنازعة بغية التوصل إلى اتفاقات تنص على العودة الآمنة للنازحين والمشردين وأيضاً في الإفراج على المحتجزين.

إن مشروع دعم حقوق الإنسان والمصالحة الوطنية من قبل البعثة الأممية لم يتوقف طيلة المرحلة الانتقالية، فقد أعلنت عن مشروع إستراتيجي بشأن المصالحة في الربع الأخير من عام 2018 يهدف لتقديم أفضل الممارسات والتوصيات الكفيلة بتعزيز فعالية وشرعية جهود المصالحة التي سيضطلع بها مستقبلاً في ليبيا، كما قامت البعثة بتقييم مشاريع دعم الحوارات المحلية فيما بين المجتمعات المحلية التي لها مظالم في جنوب ليبيا تأييداً لجهود تحقيق الاستقرار التي تبذلها منظمة الأمم المتحدة، وعملت على تنظيم الدورات التدريبية وأنشطة التعلم وبناء القدرات لدعم إنشاء وتدريب شبكة وطنية من الوسطاء المحليين للمشاركة بفاعلية في جهود الحوار والمصالحة التي تبذل في جميع أنحاء ليبيا (تقرير أغسطس 2019).

### 3- التدابير الأممية لدعم الوضع الأمني في ليبيا

من خلال دراسة تقارير الأمم المتحدة عن ليبيا ما بعد 2011، يتضح أن البعثة الأممية قدمت العديد من الأعمال في هذا الشأن، منها تقديم المشورة والمساعدة الإستراتيجية والتقنية من أجل إنشاء مؤسسات قادرة وفاعلة، بدءاً بعملية الإصلاح وإعادة الهيكلة للمؤسسات الأمنية وبناء القدرات التنفيذية والإدارية للعناصر الأمنية، وإعادة تفعيل الجيش الليبي وتنظيمه وتحديثه، وتنفيذ منهج لإدماج المقاتلين السابقين في قوات الأمن الوطنية الليبية أو تسريحهم وإعادة إدماجهم في الحياة المدنية، بوسائل منها إتاحة فرص التعليم والعمالة، وتطوير مؤسسات الشرطة والمؤسسات الأمنية لكي تكون قادرة وخاضعة للمساءلة ولسيادة القانون وملتزمة باحترام حقوق الإنسان ومفتوحة في وجه المرأة والفئات الضعيفة ومراعية لاحتياجاتها؛ إضافة إلى وضعها إستراتيجية لإدارة الأسلحة والتخلص منها بشكل آمن، والمساعدة في إزالة الألغام ومخلفات الحرب من الذخائر والمتفجرات، وتأمين وإدارة الحدود الليبية، والمساعدة في اعتماد مدونة أخلاق السلوك لمديري السجون.

كما عملت البعثة الأممية على تقديم الدعم لوزارة الداخلية في مجال تأمين الانتخابات الوطنية سواء في مجال التدريب لعناصرها أو في تقديم الدعم التقني والاستشاري للوزارة، أو في إنشاء لجنة أمن خاصة بالانتخابات لإعداد الخطة الأمنية للانتخابات وتنفيذها. كما ساعد المستشارين لشؤون الشرطة التابعين للبعثة في وضع دليل لأمن الانتخابات ومنهج تدريبي خاص بأمن الانتخابات. أيضاً من ضمن التدابير

الأمنية التي قامت بها البعثة الأممية هي مشاركتها في تنظيم دورات تدريبية داخل وزارة الداخلية، وإعداد المناهج للمبتدئين الجدد الذين يدخلون مجال الشرطة ولضباط الأركان. كذلك قامت البعثة بالتعاون مع السلطات الليبية والشركاء الدوليين بوضع مبادرة الكتاب الأبيض للدفاع الخاص بليبيا، الذي يحدد المخاطر والتهديدات الرئيسية التي تواجه ليبيا ويضع المهام والعقيدة والرؤية العسكرية الرئيسية والهيكل الأساسي للقوات المسلحة بما في ذلك علاقتها مع وزارة الدفاع والسلطة التشريعية (تقرير أغسطس 2012).

في إطار انتشار الأسلحة وادمج المحاربين تضافرت جهود البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري من أجل مساعدة هيئة شؤون المحاربين للتأهيل والتنمية على تنفيذ مشاريعها في مجال إعادة الإدماج. ففي حين أن منظمة الصحة العالمية تقدم خدمات الدعم في مجال الرعاية النفسية - الاجتماعية، تعمل منظمة الأمم المتحدة للتربية والتعليم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة العمل الدولية بدعم من مكتب المنسق الأممي في ليبيا، العمل على وضع خطة تنفيذية لتقديم المساعدة في مجال التدريب المهني والتعليم العالي؛ كل هذا الدعم والتنسيق الهدف منه هو تلبية الطلبات الواردة من الحكومة في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج الأوسع نطاقا (تقرير سبتمبر 2013).

أيضا وضعت البعثة الأممية في عام 2015 إستراتيجية المشاركة بشأن الترتيبات الأمنية المؤقتة، ركزت فيها على أربع مسائل رئيسية هي: كفالة التزام قوي بالترتيبات الأمنية المؤقتة وتفعيلها عن طريق اللجنة الأمنية المؤقتة، وتجميع الأسلحة، ودور الجماعات المسلحة في المستقبل، وإعادة تنظيم الجيش الليبي وتحديثه. وفي موازاة ذلك، قدمت البعثة إلى المجلس الرئاسي السابق الدعم التقني والمشورة فيما يتعلق بالمسار الأمني في الحوار السياسي، وتركز ذلك في المقام الأول على تطوير وتطبيق مفهوم الأمن الذي تقوم عليه الترتيبات الأمنية المؤقتة، وتنسيق المساعدة الدولية بشأن المسائل الأمنية (تقرير فبراير 2016).

من ضمن الترتيبات الأمنية التي عملت عليها البعثة الأممية أيضا، هو دورها في تحقيق وقف إطلاق النار بين الأطراف الليبية المتنازعة، حيث أشرفت البعثة على وقف إطلاق النار في سبتمبر 2018، ووضعت خطة أمنية تضمنت تدابير لبناء الثقة مثل الإفراج عن السجناء، والتسليم للمنشآت الحيوية من قبل الجماعات المسلحة، وتحقيق الإصلاحات الاقتصادية (تقرير يناير 2019)؛ كما دعمت البعثة وضع خطة أعلن عنها في قمة برلين في يناير 2020 لوقف القتال بين الأطراف المتنازعة بعد تجدد الحرب بينها في أبريل 2019، تتمحور حول ست نقاط هي: وقف الأعمال العدائية، ووقف دائم لإطلاق النار، وتنفيذ حظر توريد الأسلحة، وإصلاح قطاع الأمن، والعودة إلى العملية السياسية، والإصلاح الاقتصادي، وتعزيز احترام القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان (تقرير يناير 2020).

ودعما لهذه الجهود وبناء على مخرجات برلين تم تشكيل لجنة عسكرية من الأطراف المتصارعة تحت رعاية البعثة الأممية تشرف على التدابير العسكرية، خاصة بعد دخول القوات الأجنبية في الصراع الليبي ودعمت هذه الجهود بتشكيل لجنة مشتركة من المجتمع الدولي تراقب هذه الترتيبات.

بعد عقد عدة جولات من قبل اللجنة العسكرية الليبية في الربع الأول من عام 2020 تحت إشراف البعثة الأممية أعدت البعثة مشروع اتفاق لوقف إطلاق النار استنادا إلى النقاط التسع التي اتفق عليها الطرفان (وفدا حكومة الوفاق والجيش الوطني التابع للبرلمان)، وشملت أهمها النقاط التالية: ضرورة الحفاظ على سيادة ليبيا، وحماية حدودها، وإنهاء التدخل الأجنبي، والحاجة إلى طرد المقاتلين الأجانب، وأهمية التصدي للمنظمات الإرهابية التي حددتها الأمم المتحدة، والتي ستستثنى من أي وقف لإطلاق النار، والحاجة إلى مواصلة تدابير بناء الثقة، مثل تبادل رفات الموتى والسجناء. وتوخت اللجنة العسكرية المشتركة إنشاء خمس لجان فرعية للإشراف على تنفيذ اتفاق وقف إطلاق النار تعنى بمسائل وقف إطلاق النار والرصد وتحديد مواقع الجماعات المسلحة وتفكيكها وتجميع الأسلحة وإعادة المقاتلين الأجانب إلى أوطانهم ووضع الترتيبات الأمنية المؤقتة، واتفق الطرفان على وضع اختصاصات لهذه اللجان الفرعية من أجل تحديد معالم الآليات اللازمة لتفعيلها (تقرير مايو 2020).

يلاحظ أن الترتيبات الأمنية التي تعمل عليها البعثة الأممية كانت واسعة وشاملة، قدمت من خلالها العديد من البرامج والخطط في سبيل إنهاء النزاع ووقف إطلاق النار وإقامة السلام في ليبيا، لكنها لم تجد تنفيذا والتزاما من قبل السلطات المحلية والأطراف الفاعلة على الأرض، وهذا يفسر عدم جدية هذه الأطراف في تنفيذها وعدم قدرة الأمم المتحدة على إلزام هذه الأطراف بتنفيذها.

#### 4- الإنعاش الاقتصادي:

في أكتوبر 2011 يسرت بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا إنشاء بعثة مشتركة بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لغرض تقصي الحقائق بشأن المستجدات المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي، وإدارة المالية العامة، والإنفاق العام. وفي مجال الإدارة المالية العامة، حددت البعثة اثنتين من الأولويات الرئيسية الملحة، هما: إعداد الميزانية لعام 2012، وإدارة النقدية بسبب الحالة الراهنة للسيولة (تقرير نوفمبر 2011). وفي نفس السياق حدد صندوق النقد الدولي خلال زيارته لليبيا في مايو 2012 الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية في المجالات التالية: بناء قدرات مؤسسات آليات التمويل المالي العام، وتحسين نوعية التعليم وإعادة بناء البنية التحتية وتنمية الأسواق المالية وإنشاء شبكة أمان اجتماعي فعالة، ودعا أيضا ليبيا إلى وضع إطار حوكمة على أساس مبدئي الشفافية والمساءلة، يكون من شأنه تعزيز التنمية التي يقودها القطاع الخاص، واستحداث فرص العمل، والنمو الشامل (تقرير أغسطس 2012).

إلى جانب دور المؤسسات المالية الدولية عملت وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها على تقديم خدمات الإغاثة والمساعدة الإنسانية العاجلة، فمثلا وزعت منظمة الأغذية والزراعة العالمية بذورا محسنة لعدد 1200 مزرعة؛ ويسرت اليونيسيف الحصول على إمدادات المياه المؤمنة في عدة مناطق استفاد منها 42 ألف مواطن (تقرير أبريل 2017).

في يناير 2020 قامت البعثة بتيسير الاجتماع الأول للمسار الاقتصادي في الحوار الداخلي الليبي في تونس بحضور 19 مشاركا، وكذلك بتسيير الاجتماع الثاني الذي عقد في القاهرة في شهر فبراير 2020، وشارك فيه 28 ممثلا للمؤسسات الاقتصادية الليبية والخبراء الاقتصاديين الليبيين، اتفق المشاركون في هذا الاجتماع على مشروع اختصاصات لجنة الخبراء الاقتصادية الليبية، وتشكيل ثلاث أفرقة عاملة لتنقيح توصيات محددة، ثم اجتمعت هذه الأفرقة لوضع توصيات ذات أولوية فورية منها: توزيع الإيرادات، والقطاع المصرفي، والقطاع الخاص، والتنمية والتعمير. كما واصلت البعثة بالتنسيق مع المؤسسات المالية جهودها الرامية لمعالجة المسائل الاقتصادية بما في ذلك الأزمة المصرفية المتفاقمة؛ إضافة إلى دورها في معالجة المسائل الاقتصادية العاجلة في تسيير دفع المرتبات وكفالة توفير إمدادات الوقود واتخاذ تدابير لدعم الأعمال التجارية الصغيرة والمتوسطة، كذلك مساهمتها في توحيد فرعي المصرف المركزي لتخفيف بعض الضغوط التي يعاني منها القطاع المصرفي (تقرير مايو 2020). إضافة إلى دورها في توحيد المؤسسات الاقتصادية.

كما عملت البعثة بالتعاون مع المؤسسات الدولية الاقتصادية والإنمائية على إنشاء منتدى الخبراء الليبيين للتعاون الإنمائي عام 2015 لدعم الحكومة الليبية وتحقيق الإنعاش وإضفاء الطابع المؤسسي على حوارات التنمية الوطنية واقتراح السياسات الاجتماعية-الاقتصادية التي تدعم صياغة خطة التنمية المتكاملة الوطنية طويلة الأجل لليبيا (تقرير فبراير 2016).

إلى جانب هذا المنتدى أعد البرنامج الإنمائي الأممي - شارك فيه ممثلي 47 دولة ومنظمة دولية بحضور وزير التخطيط- مشروع تحقيق الاستقرار في ليبيا، الذي يهدف إلى دعم حكومة الوفاق الوطني السابقة في توسيع قاعدة الدعم الذي تحظى به لدى السكان عن طريق تدخلات سريعة وملموسة، ويشمل ذلك إصلاح البنا التحتية الحيوية واستعادة الخدمات الرئيسية على المستوى المحلي وتعزيز التعامل بين الحكومة المركزية والبلديات؛ ومنذ بدء المشروع بلغت التبرعات المعلنة من الدول الأعضاء 30 مليون دولار تغطي فترة سنتين. كما قدم البرنامج الإنمائي المساعدة التقنية إلى مبادرة للتوعية بالنزاعات بهدف إنشاء مجموعة قيادية ليبية ترشد الأمم المتحدة في عملها في ليبيا (تقرير مايو 2016).

يلاحظ من هذه التدابير السابقة الذكر أن أولويات البعثة متغيرة، فعند صدور قرار أممي بتمديد ولاية البعثة يتم إعادة النظر في سلم الأولويات أو إضافة متغيرات جديدة تتطلبها المرحلة، ففي البداية كان التركيز على التحول الديمقراطي والعدالة الانتقالية ثم تحول الاهتمام ما بعد سنة 2014 للحوار السياسي

ودعم العملية الدستورية والتدابير الأمنية. فمثلا في قرار مجلس الأمن (رقم 2238 بتاريخ 10 سبتمبر 2015 الخاص بتمديد ولاية البعثة حتى 15 مارس 2016) وضعت الأولوية لمسألة تقديم الدعم للعملية السياسية من اجل تشكيل حكومة وفاق وطني، وكذلك دعم المسار الأمني للحوار السياسي الذي تتولى الأمم المتحدة تسييره. بينما في قرار مجلس الأمن رقم (2434 الصادر بتاريخ 13 سبتمبر 2018 الذي يمدد ولاية البعثة حتى 15 سبتمبر 2019) وضعت الأولوية إضافة إلى دعم العملية السياسية والمسار الأمني إلى دعم مسألة الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية.

كما يلاحظ بعد الاطلاع على تقارير الأمين العام والقرارات الأممية حول ليبيا منذ عام 2011، أن دور البعثة الأممية التي عرفت بالبعثة الكاملة كان دورا شاملا ووسعا في عملية بناء السلام، فتدخلها في الشأن الليبي وصل إلى حد التدخل في الشؤون الخاصة بالمجتمع الليبي بدءا من الأسرة والطفولة والمرأة والحياة المعيشية والنفسية للمواطنين وانتقالا إلى مشروع الدستور والقوانين المدنية والجنائية، والقضاء والشرطة، وبناء المؤسسات السياسية والإدارية والمالية والنقدية.

### المطلب الثالث: تقييم دور الأمم المتحدة في بناء السلام في ليبيا

إن مشروع بناء السلام في ليبيا جاء وفق استراتيجية أممية لمساعدة الليبيين على بناء دولتهم وتحقيق الاستقرار ومنع النزاع والصراع الداخلي عبر عملية مخطط لها، ولكنها متغيرة ومرنة ومتدرجة تجمع بين ترتيبات سياسية واجتماعية وإنسانية واقتصادية ودولية، كما أن هذا المشروع واجه منذ انطلاقه عام 2011 العديد من العقبات والتحديات التي حالت دون تحقيق أهدافه المتعلقة ببناء السلام وإنهاء النزاع الداخلي وقيام الدولة الليبية المستقرة والديمقراطية؛ ومن أهم هذه العقبات والتحديات:

1- اعتماد الأمم المتحدة أسلوب المحاصصة بين أطراف الصراع والقوى الفاعلة على الأرض في عملية تقاسم السلطة ووجود أية توافقات أو حوارات ليبية، وهذا يظهر في جولات الاتفاق السياسي ما بين عامي 2014: 2021.

2- واجهت الأمم المتحدة إشكاليات تنفيذ الاتفاقات السياسية بين الأطراف الليبية والالتزام بالمدد الزمنية المقررة وضمانات التنفيذ، وغياب مناخ الثقة بين أطراف الصراع، والتنازع على السلطة بين النخب السياسية والعسكرية ومدى استمرار التوافق بينها من عدمه.

3- عدم جدية الأطراف المؤسساتية الشرعية والتنفيذية في تنفيذ مخرجات أية اتفاق، تارة بدعوى الشرعية أو المشروعية وتارة أخرى بدعوة الإقصاء أو تغليب طرف على آخر، وتارة بالانتقائية والمماطلة في التنفيذ وانتقاء بعض مواد الاتفاق أو إهمال أخرى.

4- تحدي تنفيذ أو وضع آليات للترتيبات الأمنية، فغياب الضمانات والإجراءات العقابية وغموض عمليات الإدماج للجماعات المسلحة ومن يتولى قيادتها والجدل حولها، كلها كانت عناصر حاسمة في تنفيذ أية اتفاق سياسي.

5- إن انتقاء البعثة في اختيار الشخصيات التي تمثل الأطراف الليبية الفاعلة لم تكن موفقة في أغلب جولات الحوار السياسي، فبعض الأطراف الممثلة في الحوارات لا تجد لها قاعدة شعبية أو كيانا سياسي داعم لها، بل أن بعضها كان ممثلاً لعدد قليل من الأفراد، إضافة إلى أن الممثلين في جلسات الحوار متقلبي المواقف ولم يصمدوا أمام اختبار السلام، إلى جانب عدم إغفال تأثير القوى الإقليمية في هذه الأطراف الممثلة لمواقفها السياسية.

6- إن توفر الظروف الأمنية والتقنية والتشريعية والسياسية (من ترتيبات أمنية مسبقة، ووضع أساس دستوري، وقوانين انتخابية لازمة) تعد شرطاً لازماً لعملية إجراء الانتخابات البرلمانية والرئاسية، وهو ما أكده الأمين العام للأمم المتحدة في أكثر من تقرير نشر عن الأمين العام بشأن عمل البعثة الأممية في ليبيا.

7- إن اتجاه الأمم المتحدة إلى فرض الاتفاقات السياسية، وتجاهل الشروط القانونية لتمثيل المؤسسات في الحوار هو بمثابة تفكيك لها واعتبارها غير قائمة، وهذا السلوك من البعثة الدولية يشجع على مزيد من الانقسات ويعزز العقبات التي تحول دون الالتزام بالجدول الزمني للاتفاق، ويكرّر تجارب المراحل الانتقالية السابقة (عمر، ليبيا أمام نقطة بداية، 2015).

8- إشكالية إدارة البعثة الأممية لمشروع بناء السلام من خلال الاتفاق السياسي: فقد تباينت اقتراحات الوساطة الأممية في ليبيا، وارتبكت مواقفها اتجاه أطراف الأزمة في ليبيا، حيث ارتبطت نسبياً بأمر عدة منها: أولاً، رؤية الوسيط الأممي لطبيعة التطورات السياسية والميدانية بخلاف قدرة الأطراف ذاتها على التفاوض. ثانياً، طرح البعثة لمسودات الاتفاقات المقدمة، التي عادت ما تفاجئ الجميع على أساس أنّ كلاً منها تختلف جذرياً عن سابقتها، وهو ما يوحي بوجود أجدات تفرض عليه من خارج غرف التفاوض. ثالثاً، ضعف الثقة في المبعوث الأممي، بسبب شعور أحد أطراف الحوار بأنه منحاز للطرف الآخر المضاد له (علي، معضلات الوساطة الأممية، 2016، ص155، أزمة الحوار الليبي، 2015).

#### قراءة في الحلول والمقترحات التي وضعتها الأمم المتحدة لبناء السلام في ليبيا:

عند دراسة القرارات والتقارير الأممية المعنية بليبيا والاستراتيجيات التي تضعها كل بعثة للتعامل مع المستجدات في الشأن الليبي ما بعد 2011، يلاحظ أن المقترحات المطروحة للتعامل مع أزمة بناء السلام في ليبيا تكاد لا تختلف بين كل مبعوث أممي تعينه الأمم المتحدة في ليبيا، فمثلاً عند مراجعة بنود قرار مجلس الأمن رقم 2434 الصادر بتاريخ 13 سبتمبر 2018، يتضح أن بنوده لا تختلف عما جاءت بها

الأمم المتحدة من خطة لإدارة المرحلة الانتقالية (وثيقة خارطة الطريق للمرحلة التمهيديّة للحل الشامل) في نوفمبر 2020، خاصة في الأمور التالية:

1- إن إجراءات الانتخابات البرلمانية والرئاسية متعلقة بشرط توفر الظروف الأمنية والتقنية والتشريعية والسياسية.

2- ضرورة وضع الأساس الدستوري للانتخابات واعتماد القوانين الانتخابية اللازمة.

3- العمل على تحسين المناخ للانتخابات الوطنية بكل الوسائل الممكنة بما في ذلك العمل البناء من أجل توحيد المؤسسة العسكرية والاقتصادية والمالية، وإنشاء قوات أمن وطنية موحدة ومعززة خاضعة للسلطة الحكومية المدنية وتوحيد مصرف ليبيا المركزي.

4- ضرورة أن تمنع جميع الأطراف في ليبيا أي أعمال من شأنها أن تقوض الحوار السياسي الذي تتوسط فيه الأمم المتحدة.

5- أنه لا حل عسكري في ليبيا، وعلى الأطراف الإيفاء بالتزاماتها بالقانون الإنساني، وأن يخضع المنتهكون للمساءلة.

6- إكمال الترتيبات الأمنية المؤقتة لتحقيق الاستقرار، وضرورة قيام حكومة الوفاق بوضع خطط لنزع سلاح الجماعات المسلحة وتسريحها وإعادة إدماجها وتحقيق الاستقرار في المدن المتضررة من أجل تعزيز المكاسب المحرزة.

السؤال هنا لماذا لم يتم العمل على هذه الترتيبات قبل تجدد الحرب في أبريل 2019؟ ولماذا يتم تكرار طرحها من جديد رغم عدم جدية الأمم المتحدة في تنفيذها في السابق وإلزام الأطراف الليبية بها؟ وما هي الإجراءات المتبعة من قبل الأمم المتحدة في حالة الإخلال بها؟

يلاحظ من خلال دراسة قرار مجلس الأمن رقم 2323 لسنة 2016 أن الأمم المتحدة قد اتبعت إستراتيجية جديدة مبنية على مبدأ التقييم لدورها في ليبيا وإعادة النظر في أولويات بعثتها للدعم في ليبيا، وأيضاً للفرق والبرامج العاملة معها، فقد نص القرار على (أنه يتطلع إلى نتائج التقييم الاستراتيجي الذي ستجريه بعثة التقييم الاستراتيجي التابعة للأمم العام). فمثلاً في تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا الصادر بتاريخ 22 أغسطس 2017 وضعت البعثة أهداف رئيسية للتقييم هي:- استعراض الإستراتيجية السياسية المتبعة بشأن ليبيا-تقييم تأثير انعدام الأمن والاستقرار في ليبيا وما يترتب عليه من عواقب إنسانية واجتماعية واقتصادية على ولاية البعثة وبرنامج فريق الأمم المتحدة القطري- استعراض هيكل الأمم المتحدة على أرض الواقع بما في ذلك المسائل المتعلقة بالتكامل بين البعثة وفريق الأمم المتحدة القطري - المساهمة في الإستراتيجية العامة للأمم المتحدة وفي خريطة طريق دعم المرحلة الانتقالية في ليبيا.

هذا وقد وضع التقرير الصادر في أغسطس 2017 توصيات مهمة لمعالجة العقبات والتحديات التي تواجه إدارة المرحلة الانتقالية والتوافقات السياسية بين الأطراف الليبية، منها: ضرورة دعم الحكومة الشرعية التي تستطيع توحيد البلد ومؤسساته الوطنية، وإعادة المصادقية بين الليبيين، والتركيز على الترتيبات الأمنية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وإعادة البعثة النظر في تشكيل هيكلها بغية زيادة قدرتها على دعم العملية السياسية وتعزيز التنسيق فيما بين أقسامها الفنية وفريق الأمم المتحدة القطري، وتوحيد ودمج مختلف المبادرات بقيادة الأمم المتحدة، وتهيئة البيئة المواتية للانتخابات من خلال اتفاق سياسي واسع النطاق بين الفصائل السياسية ومؤسسات الدولة المتنافسة والعناصر الفاعلة في المجال الأمني وفي المجتمع.

أيضا من ضمن المقترحات التي وضعتها الأمم المتحدة للحل في ليبيا والتي تعد قراءة موضوعية للواقع رغم عدم تنفيذها- وهو ما يدعونا لطرح السؤال عن مدى فاعلية وجدية البعثة في بناء السلام في ليبيا؟- هو المقترح الذي يدعوا إلى ضرورة احترام جميع القوى السياسية للمؤسسات السياسية الشرعية المنتخبة والالتزام بالمعايير التي تنظم سير أعمالها، إضافة إلى الالتزام بالاتفاقات ضمن الأطر الزمنية المحددة لها؛ هذا المقترح الذي تؤكد عليه الأمم المتحدة في توصياتها وعبر تقاريرها منذ عام 2012 يلاحظ أنها لم تحرك ساكنا تجاه عدم احترامه وتجاوزه، من فرض للعقوبات أو إلزام القوى المحلية بترتيبات الأمم المتحدة للحل السياسي. كذلك من ضمن المقترحات التي وضعتها الأمم المتحدة ودعمتها هو تأكيدها على ضرورة وجود سلطة قضائية مستقلة ومحايدة وذات كفاءة مهنية، وان تقلب الحالة الأمنية يشكل عقبة أمام إنشاء نظام قضائي يعمل على الوجه الأكمل؛ ولكن عند دراسة هذا المقترح على أرض الواقع يتضح أن الوضع لا زال على حاله حتى بعد مرور ثماني سنوات على دور البعثة الأممية في دعم المؤسسات الليبية القائمة؛ حيث فشلت جهودها للتصدي لانتشار الأسلحة على نطاق واسع، وفي دعم إنشاء مؤسسات أمنية احترافية تابعة للدولة، وفي النجاح في تسريح المقاتلين أو إعادة إدماجهم، وفي تنفيذ برامج إصلاحية فعالة في مجالي الدفاع والشرطة والقضاء.

ربطت الأمم المتحدة في تقريرها عن ليبيا بتاريخ فبراير 2014 نجاح أية انتخابات أو عملية انتقالية في ظل دينامية ما بعد انتهاء النزاع التي تشهدها ليبيا بالوعي المدني المرتبط بالتعددية السياسية والتنوع، إضافة إلى آليات تيسر إشراك الجميع في تحقيق توافق الآراء؛ بعد مضي خمس سنوات على هذا التقرير ودون حدوث تغيير في المشهد الليبي، تجد أن الأمم المتحدة تؤكد التزامها مرة أخرى على ضرورة إجراء الانتخابات رغم عدم توافر شروط النجاح لها بحسب رؤيتها السابقة. السؤال لماذا تناقض الأمم المتحدة أطروحاتها، وتصر على تكرار الأخطاء السابقة رغم عدم توقع نجاحها أو تحقيقها للاستقرار في ليبيا؟ وما هي المستجدات التي جعلتها تعيد النظر في هذه التوصيات؟



يمكن وضع عدة ملاحظات عن دور الأمم المتحدة في بناء السلام في ليبيا وتقييم إستراتيجيتها في الآتي:

1- إن خطوات الأمم المتحدة لإدارة المرحلة الانتقالية قبيل حرب عام 2014، تكررت مرة أخرى قبيل حرب عام 2019، والقارئ يستطيع أن يلاحظ إعادة صياغة نفس الخطوات بين عامي (2014، 2019)، مثلا دعت الأمم المتحدة في توصياتها الصادرة وفق تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا في شهر فبراير 2014 على ربط نجاح المرحلة الانتقالية بإقامة (حوار شامل للجميع يرمي بلورة توافق الآراء بشأن طائفة من المسائل الجوهرية بما فيها النظام السياسي ووظائف مؤسسات الدولة وأدوارها وإصلاح قطاع الأمن والمصالحة الوطنية.. وإن نجاح العملية الدستورية يستلزم تهيئة بيئة سياسية وأمنية مواتية وبلورة توافق وطني موسع للآراء.. وأي دستور يصاغ على هذا النحو سيجسد القيم المشتركة التي توحد الليبيين وسيؤكد الهوية الوطنية وسيحدد طبيعة ودور الدولة ومؤسساتها الرئيسية.. وضرورة إقامة هيكل لحكومة الأمن الوطني.. وإصلاح المؤسسات القائمة وتعزيزها.. ووضع خطة متماسكة.. وإشاعة ما يكفي من الثقة لأجل تسليم الأسلحة). فهذه التوصيات تكرر طرحها قبيل حرب أبريل 2019 وأثنائها من قبل الأمم المتحدة دون أن يكون لها أثر على أرض الواقع لعدة أسباب منها عدم جدية البعثة في تطبيق خطتها لبناء السلام، وعدم التزام الأطراف الليبية بهذه الخطة، وعدم ثقافتها في بعضها وفي الأطراف الدولية الراعية لاتفاقات السلام.

2- إن دور الأمم المتحدة في تعاملها مع أزمة بناء السلام في ليبيا، قائم على إستراتيجية واحدة للتعامل مع دول ما بعد النزاع، تعتمد على إجراءات وأولويات محددة ومكررة متى ما توفرت نفس أسباب وعوامل النزاع الداخلي؛ ولكن المتغيرات الليبية هي العامل المهم في وضع الأولويات، فالأمم المتحدة غالبا ما تعيد النظر فيها بحسب المعطيات الواقعية، ما يعني أننا أمام تكتيكات مرحلية قابلة للتغيير وخاضعة للتعديلات المتكررة بحسب الظروف والمستجدات وليست ثابتة، مقابل تحقيق الإستراتيجية المتمثلة في الوصول إلى اتفاق سياسي جديد ينقل الدولة إلى مرحلة انتقالية أخرى من الاستقرار؛ ودائما ما يتم التركيز على الأطراف القوية والفاعلة داخليا بشكل متغير، بغية إرضائها لهذه الأطراف، بينما يتم استبعاد الأطراف الضعيفة أو التي فقدت قوتها في ظل الصراع المحلي من الاتفاقيات السياسية.

3- أن اغلب قرارات الأمم المتحدة حول ليبيا دائما ما تشير للتدابير التي تتطلبها عملية بناء السلام وتشد الحاجة إلى عمل الأمم المتحدة بالتعاون مع السلطات الليبية لتحديد الأولويات والاستراتيجيات لبناء السلام في أعقاب انتهاء النزاع، ودعم تنفيذها، وهي في ذلك تردد عبارتي هما: الملكية الوطنية والسيطرة الوطنية على مقاليد الأمور، للتأكيد على أن تحقيق بناء السلام في ليبيا هو مسؤولية السلطات المحلية ونابع من حقوق ومطالب الشعب الليبي وليس مشروع خارجي فرض من قبل الأطراف الدولية.

4- إن الأمم المتحدة في كل قراراتها الخاصة بليبيا كانت تتصرف بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، كون الحالة الليبية لا تزال تشكل تهديدا للسلام والأمن الدوليين، وهو ما يعني إمكانية استخدام القوة لفرض الأمن والسلم في ليبيا ومنع النزاعات المحلية، والدليل قرار مجلس الأمن رقم 2016 لسنة 2011، والقرار رقم 2040 لسنة 2012، والقرار رقم 2095 لسنة 2013، والقرار رقم 2144 لسنة 2014، والقرار رقم 2213 لسنة 2015، والقرار رقم 2298 لسنة 2016، والقرار رقم 2362 لسنة 2017، والقرار رقم 2420 لسنة 2018، والقرار رقم 2509 لسنة 2020، والقرار رقم 25 لسنة 2021.

#### الخاتمة

إن إستراتيجية الأمم المتحدة لبناء السلام التي وضعتها منذ عام 1992 بسبب اتساع دائرة النزاعات المحلية داخل الدول التي شهدت انهيارا في مؤسساتها، واثارا إنسانية وأمنية واقتصادية وسياسية؛ هي إستراتيجية تهدف من خلالها لتحقيق السلام الدائم، وليس إيقاف الحرب فقط، وقد طبقتها في العديد من الدول، ومن ضمنها ليبيا التي وضعت لها خطة إستراتيجية لبناء السلام تتماشى مع طبيعة الصراع الليبي وظروف الدولة، ولكنها لا تخرج عن الإستراتيجية الأممية لبناء السلام ما بعد النزاع في العالم.

طبقت الأمم المتحدة منذ تدخلها في ليبيا عام 2011 وعبر بعثتها الكاملة للدعم في ليبيا مجموعة من الترتيبات المتعلقة ببناء السلام بغية الوصول للسلام الدائم، تناولت تقديم الدعم والمساندة لحل مشكلة السلاح والمسلحين، وإصلاح وتعزيز المؤسسات الحكومية وبخاصة الأمنية منها، ودعم العملية السياسية الانتقالية والترتيبات الدستورية والحوارات القائمة عليها، إضافة لمسالة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية والإنعاش الاقتصادي. كل هذا يأتي في إطار معالجة الأسباب الكامنة وراء النزاع وإيجاد مؤسسات تدعم هذه الجهود، لكن هذه الجهود لم توفق في الوصول للسلام الدائم والتحول نحو بناء الدولة الديمقراطية المستقرة، إلا في بعض الترتيبات والخطوات التي رسمتها البعثة لتحقيق الإستراتيجية الأممية في ليبيا مثل تقديم الدعم والمساندة الإنسانية والاقتصادية، والدعم المقدم للعملية السياسية ورعاية جولات الحوار الوطني والتوافقات السياسية، أو في الإشراف على وفق إطلاق النار ودعم بعض الترتيبات الأمنية، ودعم جهود المصالحة الاجتماعية، أو مساعدة السلطات المحلية في مجال الترتيبات الدستورية والقضائية.

هذه الترتيبات والإعمال الأممية لم ترتق إلى المستوى المطلوب في تحقيق السلام الدائم وإنهاء المراحل الانتقالية وإقامة الدولة المستقرة، وهنا يمكن وصفها بأنها تتطابق مع مفهوم إدارة النزاع وليس حله، وهذا يتضح من خلال غياب الإرادة الدولية والفاعلية والجدية في تطبيق بنود إستراتيجية بناء السلام والزام الأطراف المحلية والإقليمية بها، خاصة وأنها تتعامل مع الشأن الليبي وفق الفصل السابع الذي يجيز استخدام القوة لفرض السلام في حال فشلت الوسائل السلمية الأخرى؛ ما يعني أننا أمام خطوات لا زالت لم تصل لمرحلة بناء السلام (السلام الإيجابي) وهو ما يمكن وصفه بالسلام السلبي، فما تمر به

ليبيا الآن يقع في المراحل: الأولى والثانية من عملية السلام، وهما صنع وحفظ السلام، ولم نصل بعد للمرحلة الثالثة المعنية بفرض السلام التي لم يتم تفعيلها، بالتالي فنحن أمام مشوار طويل لم نصل فيه للمرحلة الرابعة وهي بناء السلام، باعتبارها المرحلة الأخير من عملية تحقيق السلام بحسب إستراتيجية الأمم المتحدة لبناء السلام في ليبيا.

### قائمة المراجع:

- الأمم المتحدة في ليبيا، موقع بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، <https://unsmil.unmissions.org/ar>
- تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة (برنامج السلم)، الدورة 47 للجمعية العامة، 17 يناير 1992.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 4 أبريل 2017.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 30 أغسطس 2012.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 22 أغسطس 2017
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا 26 أغسطس 2019.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 5 سبتمبر 2013.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 26 فبراير 2014.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 25 فبراير 2016.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 12 فبراير 2018.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 16 مايو 2016.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 5 مايو 2020.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 22 نوفمبر 2011.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 7 يناير 2019.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، 15 يناير 2020.
- الجمعية العامة (2012)، الدورة السابعة والستون، تقرير الأمين العام بناء السلام في أعقاب انتهاء النزاع.
- الجمعية العامة (2014)، الدورة التاسعة والسبعون، تقرير الأمين العام بناء السلام في أعقاب انتهاء النزاع.
- الجمعية العامة (2015)، الدورة التاسعة والستون، تقرير الأمين العام صندوق بناء السلام.
- الخزندار، سامي إبراهيم (2014) "إدارة الصراعات وفض المنازعات إطار نظري"، مركز الجزيرة للدراسات، الدوحة.
- سعدوي، مهدي. بلخيري، فاروق (2018) "دور التنمية الإنسانية في بناء السلام داخل مجتمعات ما بعد النزاع"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 10.
- الصمادي، زياد، حل النزاعات، برنامج دراسات السلام، جامعة السلام التابعة للأمم المتحدة، 2009-2010.
- صون السلم والأمن الدوليين، موقع الأمم المتحدة، <https://www.un.org/ar/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/index.html>
- عبدالسلام، زورال (2010) "عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسطنطينة، الجزائر.

- علاق، جميلة(2018) " تجديد الإنسان في واقع ما بعد الصراعات المسلحة في المجتمعات التعددية"، مجلة الناقد للدراسات السياسية، عدد 3.
- علي، خالد حنفي(2016) "معضلات الوساطة الأممية في الصراع الليبي"، السياسة الدولية، عدد203.
- عمر، خيرى(2015) " ليبيا أمام نقطة بداية لتسوية سلمية مشوية بـ "أزمة ثقة" اتفاق الصخيرات : تحديات داخلية وخارجية"، صحيفة العربي الجديد، العدد 479.
- غيث، مي عبد الرحمن محمد(2019) " دور الأمم المتحدة في بناء السلام بعد انتهاء الحروب الأهلية دراسة لحالة السلفادور 1992-1996"، المركز الديمقراطي العربي، برلين.
- كرازدي، إسماعيل. صالحى، نصير(2015) "إدارة النزاع وحوكمة بناء السلام في مناطق ما بعد النزاع في ليبيا وسيراليون"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 5.
- منصر، جمال(2015) "بناء السلم في مرحلة ما بعد النزاعات: المضامين والنطاقات"، دفا تر السياسة والقانون، عدد 13.
- وحدة تحليل السياسيات (2015) "أزمة الحوار الليبي في مسودة الاتفاق الخامسة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات".

<http://dohainstitute.net/file/Get/f3832704-b7a5-4691-ba14-1392cba22f62.pdf>

## United Nations Peacebuilding Strategy in Libya after 2011

**Taha Mohamed Wali**

Assistant professor

Faculty of Economics and Commerce

Asmarya Islamic University

### **Abstract:**

The study deals with the role of the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) in achieving the peacebuilding strategy, through the procedures and arrangements set for this, and the efforts made to support Libyans in the democratic transition, institution building, stabilization, establishing peace and ending the conflict between the Libyan parties. Libya.

**Keywords:** the United Nations - the UN mission - peacebuilding - the Libyan conflict.