السنة: السابعة المجلد: 07 العدد: 01 ص ص: 512- 531
EISSN 2676-1645 ISSN 2543-375X

الدبلوماسية الوقائية في النزاعات الإثنية: دور الأمم المتحدة في نزاع ميانمار المتجدد

Preventive diplomacy in ethnic conflicts: The role of the United Nations in the renewed Myanmar conflict

ط د. الخطاب حرابي*، جامعة 8 ماي 1945 قالمة
مخبر الدراسات القانونية البيئية
harabi.elkhattab@univ-guelma.dz
وداد غزلاني، جامعة 8 ماي 1945 قالمة
مخبر الدراسات القانونية البيئية
ghozlani.widad@univ-guelma.dz

تاريخ الاستلام: 2021/08/27 تاريخ القبول: 2021/10/10

ملخص:

يرصد البحث توجه الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية إلى ممارسة الدبلوماسية الوقائية في الأقاليم المؤهلة لنشوب النزاعات، ويحاول الوقوف على مدى قدرتها في التقليل من آثار وتداعيات هذه النزاعات على السلم والأمن الدوليين. كما يستفيض البحث في كشف مضامين المقاربات التي تناولت الدبلوماسية الوقائية، بدْءا بالرؤية الأممية التي طرحت في أجندة السلام عام 1992، وكيف بَنَتْ عليه مختلف التنظيمات الدولية رؤاها وِفقَ ما يلائم منطقتها. استند البحث على عدة مناهج لاستشفاف ماهية الفعل الوقائي ومدى إعماله في البيئة المؤشرة على اقتراب العنف المسلح، وقد كانت كل من مناهج تحليل المضمون والمنهج الإحصائي ودراسة حالة كفيلة بالوصول إلى نتائج حول نزاع إقليم راخين في ميانمار، حيث تبين استمرار سيطرة القواعد و

* المؤلف المراسل

المبادئ القانونية في عرقلة عمل المنظمات الدولية، وعدم تمكينها من تحقيق التكيف المناسب مع سياقات الأمن الجديدة .

الكلمات المفتاحية: الأمم المتحدة، الدبلوماسية الوقائية، النزاع، الإثنية، ميانمار .

Abstract:

The research observes the trend of the United Nations and the regional organizations to practise preventive diplomacy in conflict- prone areas, and it tries to determine the extent of its ability to reduce the effects and the repercussions of these conflicts on international peace and security. The research also elaborates on detecting the content of the approaches that dealt with preventive diplomacy, starting with the United Nations vision which was put forward in the peace agenda in 1992, and how various international organizations based their vision according to what suits the interactions in the region. The research was based on several methods in order to find out the nature of preventive action and the extent of its implementation in the environment which indicates the proximity of armed violence.

Each of the methods of content analysis, the statistical method, and the case study were able to reach results about conflicts in the Rakhine region in Myanmar, where it was found that the legal rules and principles continue to dominate and obstruct the work of international organization and not enabling them to adapt appropriately with the new contexts of security.

Keywords: United Nations, Preventive diplomacy, conflict, ethnic, Myanmar.

مقدمة:

تشكل الدبلوماسية الوقائية إحدى المقاربات الجديدة للأمم المتحدة لتعزيز قدرتها في مجال السلم والأمن الدوليين بعد الحرب الباردة، ويتزامن ظهور هذه المقاربة مع التحول الذي شهده النظام الدولي من حيث البنية و التفاعلات.

تستهدف الدبلوماسية الوقائية الأماكن الخطرة التي قد تشهد نزاعات في المستقبل، و مناطق وبؤر النزاع الحالية، و تأتي ضمن النهج المستحدث الذي يرى أنّ جهود حل النزاع يجب أن تبدأ قبل اندلاعه .

تضع الأمم المتحدة النزاعات ضمن سلم أولوياتها، وتحاول تقديم أداءً مضنيا لفضها، من خلال التكيف مع مستجدات كل حالة، والتدخل وقائيا في كل مرحلة من النزاع .

أمام دعوات المجتمع الدولي الأمم المتحدة للعب دور في مواجهة تهديدات النزاع الإثني العنيف للسلم والأمن الدوليين، نحاول الإجابة عن سؤال رئيسي: كيف تلعب المنظمة الأممية دورا في الوقاية من اندلاع النزاع الإثني وتصاعده ؟ وكيف استجابت في نزاع إقليم راخين بميانمار ؟

يقدم المقال افتراضا لإثبات إمكانية النجاح :

- قدرة المنظمة الدولية على توظيف رؤيتها للدبلوماسية الوقائية في أوضاع النزاع الإثني يعزز من قدرتها على أداء دور وقائي فعّال .

يعتمد البحث على مجموعة من المناهج هي :

منهج تحليل المضمون : من أجل دراسة متن المواثيق الدولية الصادرة عن المنظمات الدولية، المنهج الإحصائي : من أجل رصد تطور منحنى العنف، منهج دراسة الحالة لإسقاط الرؤية الأممية على النزاع في إقليم راخين .

المحور الأول : بنية الفعل الوقائي في النزاعات :

تأخذ النشاطات والعمليات المندرجة ضمن إطار الأمم المتحدة والتي تستهدف منع نشوب النزاعات و التقليل من تداعياتها صفة العمل الوقائي، ويسعى العمل أو استعادة السلام في المناطق المرشحة لاندلاع العنف أو تجدده، إنّ تحديد بنية الفعل الوقائي تظهر بضبط مفاهيمه، وتشخيص الرؤى المختلفة للمنظمات الدولية حوله .

أولا : مفاهيم و تصورات الفعل الوقائي في النزاعات :

أمام التطور الأُسي للفعل الوقائي بات ارتكازه على مصطلحات محددة ضرورة منهجية لوصفه بدقة، و يبرز مصطلح " الدبلوماسية الوقائية" الذي يلاقي قبولا من الناحية الفكرية والعملية.

1. مفهوم الدبلوماسية الوقائية :

لا يقف مفهوم الدبلوماسية الوقائية على تعريف واحد نظرا لتنوع أدبيات النهج الوقائي، فالأمين العام للأمم المتحدة بطرس غالي يقدم تعريفه بأنّه: «هو

العمل الرامي إلى منع نشوء منازعات بين الأطراف، ومنع تصاعد المنازعات القائمة وتحولها إلى صراعات، و وقف انتشار هذه الصراعات عند وقوعها» (تقرير الأمين العام للأمم المتحدةA/47/277-S24111) .

أمّا معهد كارنجي للسلام فيعرف الدبلوماسية الوقائية على أنها :« وسيلة وقائية تهدف لمنع ظهور الصراعات العنيفة، أو منع الصراعات الجارية من انتشارها، أو منع إعادة ظهور العنف في هذه الصراعات » (الخزندار، 2014، ص 240) .

ضمنيا يقدم بيتر فالنستين تعريفا للدبلوماسية الوقائية ويرى بأنّها : « أفعال بناءة، يتم اللجوء إليها لتجنب تهديد محتمل أو تجنب استخدام القوة المسلحة من قبل الأطراف المتنازعة في خلاف سياسي».(الخزندار، ص 09).

كذلك يُضمِّن مايكل لند مفهوم الدبلوماسية الوقائية في تعريفه لمنع النزاع بقوله أنها : « القيام بعمل في أوقات و أماكن قابلة للاضطراب، لتجنب التهديدات ؛ أو استخدام القوة المسلحة وغيرها من أشكال الإكراه من قبل دول وجماعات لتسوية الخلافات السياسية التي يمكن أن تظهر» (الخزندار، 2014، ص 240) .

يثري الدبلوماسي السوداني محمد أحمد عبد الغفار المفهوم بتعريف جامع بقوله: « الدور الذي يمكن أن يقوم به طرف ثالث مقابل طرفي أو أطراف النزاع لمنع تحول أزمة كامنة إلى صراع مسلح يتسم بالعنف الجماعي، ودرء آثاره الثلاثة التي تتمثل في القتل الجماعي وظاهرة اللجوء وظاهرة الانتشار إلى أماكن أخرى داخل أو خارج منطقة النزاع».(عبد الغفار، 2003، ص 251).

تُجمع التعاريف على ارتباط الدبلوماسية الوقائية بالعنف المباشر، فهدفها العمل على ترصده وتحقيق استجابة مناسبة من أجل استبعاده من الظهور .

2. آليات الدبلوماسية الوقائية :

في إطار التطبيق الفعلي لتدابير الدبلوماسية الوقائية يميز الفاعلون بين مجموعة من الآليات التي تساهم في الجانب العملياتي، وترجع بالأساس إلى « أجندة السلام » و هي :

تدابير بناء الثقة: تتمثل في تدابير لخلق ثقة متبادلة وإبراز حُسن النية بين الأطراف، وتشمل تبادل المعلومات العسكرية، وضع نظم وترتيبات لتسهيل انتقال معلومات صحيحة على نحو منتظم، (ليتيم، 2011، ص 232) .

تقصي الحقائق: بالتعرف على جوانب الأزمة من الأطراف مباشرة، والاطلاع على وجهة نظرهم، يبادر الأمين العام للأمم المتحدة بتعيين مبعوث خاص، أو يعمل مجلس الأمن والجمعية العامة بإرسال بعثة أممية باستطاعتها المساعدة على تهدئة النزاع، أو تجمع المعلومات التي يمكن على أساسها إتخاذ قرار (تقرير الأمين العام، A/47/277-S24111).

نظام الإنذار المبكر: بنية مؤسسية للاكتشاف، التنبؤ، التنبيه والتحذير المسبق من احتمالية حدوث عنف مسلح، يقوم على عدّة عمليات : جمع المعلومة، تحليلها، و رسم وإعداد الخيارات الاستراتيجية المناسبة لتحقيق استجابة مبرمجة زمانيا .(الخزندار، ص 262)

الانتشار الوقائي : يقوم على نشر الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة – حفظة السلم – في حالات التوترات المتصاعدة لتطمين الأطراف، هدفه تخفيف المعاناة والحد من العنف والسيطرة عليه.(تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات و التحديات و التغيير، (A/59/565).

المناطق المنزوعة السلاح : كانت بمثابة الإجراء التقليدي الذي يوظف عند التسوية أو الحل، لكنها اُسْتُجِدَّتْ باعتبارها وسيلة للفصل بين متحاربين محتملين، و الحيلولة دون وقع الاشتباك، (A/47/277-S24111)

موجة النزاعات الداخلية أرغمت المنظمة الأممية على ابتكار أدوات جديدة في الأقاليم المتوترة، فأسفرت اجتهادات الشركاء والمنفذين على إنشاء :

المكاتب الإقليمية : إحدى الأدوات التنفيذية الأكثر فعالية للأمم المتحدة، في المساعدة على نزع فتيل التوترات ودعم الجهات الفاعلة الوطنية، . تعد منصات متقدمة تسهل تحديد التوترات الموشكة على الانفجار.

الأفرقة الخفيفة : أفرقة متعددة التخصصات، وهي وسيلة فعالة كي تستجيب المنظمة بسرعة ومرونة . (تقرير الأمين العام عن دور الأمم المتحدة في منع نشوب النزاعات، (S/2015/730)

تكرس الأمم المتحدة قدرا كبيرا من طاقتها و مواردها لإدخال تحسينات تقنية على أدواتها، غير أنها تعترف بأن هذه التقنيات تبقى عاجزة ما لم يتوفر الدعم السياسي والمالي .

ثانيا : رؤى المنظمات الدولية والإقليمية حول الدبلوماسية الوقائية :

تتنوع الرؤى حول مفهوم الدبلوماسية الوقائية، وتعد رؤية الأمم المتحدة نواة مرجعية تُكيّف التنظيمات الدولية رؤيتها في إطارها.

1. رؤية الأمم المتحدة

طرحت الأمم المتحدة رؤيتها حول المفهوم في تقرير الأمين العام المعروف بـ " أجندة السلام " في جوان 1992 في ولاية بطرس، و جاءت لتعبر عن نزعة إصلاحية استجابة لتغير السياق الدولي، كما تمثل إحياء لأفكار الأمين العام السابق "داغ هامرشولد" . وقدى بعثت الأجندة المفهوم لتعزيز قدرتها على منع اندلاع العنف بالتدخل في الوقت المناسب. (تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، S/2011/552).

تَقرن الأجندة مفهوم الدبلوماسية الوقائية بمفاهيم مسايرة لمراحل النزاع تحمل بعدا وقائيا أيضا، وهي صنع السلام، حفظ السلام بناء السلام، أين يستمر جوهر الدبلوماسية الوقائية وفق تدرج غير مضمون مع كل مسار و يمكن رصد هذا التجانس في:

- صنع السلام يرمي إلى التوفيق بين الأطراف المتعادية، عن طريق الوسائل السلمية تقابله تدابير بناء الثقة.
- حفظ السلام عمليات ميدانية باستخدام قوات متنوعة : عسكرية شُرطية مدنية يوافق النشر الوقائي .
- بناء السلام بعد نهاية الصراع يسعى إلى بناء هياكل من شأنها تعزيز السلم بعد انتهاء الصراع لتجنب الارتداد إلى العنف، يعد في جوهره مرحلة وقائية بنيوية . (A/47/277-S24111) .

تحمل كل الأنشطة جوهر الوقاية، التي لا يمكن حصرها في فترة محددة من النزاع بل هي وصف لكل إجراء هدفه وقائي.

تظهر الرؤية الأممية أيضا في تقرير الأمين العام « الدبلوماسية الوقائية : تحقيق النتائج » الصادر في أوت 2011 والذي يحدد منفذي الدبلوماسية الوقائية، يأتي التأكيد على المنفذين التقليديين من مجلس الأمن والجمعية العامة و الأمين العام الأممي. (S/2011/552).

2. **رؤية منظمة الأمن والتعاون في أوروبا** OSCE:

التهديدات الناشئة مع نهاية الحرب الباردة ساهمت في تعديل أدوار ومبادئ مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، حيث أعيدت تسميته بـ "منظمة الأمن والتعاون في أوروبا OSCE " في قمة بودابست ديسمبر 1994، و أصبحت بنية تنفيذية للمشاورات الأمنية و آلية للإنذار المبكر، في مناطق جنوب شرق أوروبا القوقاز وآسيا الوسطى. فالعمل الوقائي يعد السمة البارزة في مواثيق المنظمة إزاء الأمن الأوروبي أين يشمل النزاعات والتهديدات معا، ويكون ذلك عن طريق دبلوماسية تنقسم إلى نوعين : مبكرة : تسعى إلى تشجيع ودعم مجهودات الأطراف المتورطة في نزاع غير عنيف من أجل التوفيق بينها، متأخرة : تسعى إلى إقناعهم بعدم اللجوء إلى القوة عندما يظهر النزاع . (Report ,2004,P10 Clingendael Institute)

أظهر كل من إعلان قمة هلسنكي عام 1992 وإعلان بودابست 1994 رغبة المنظمة في لعب دور وقائي، وقدما رؤية شاملة للأمن تقوم على مؤشرات ميكانيزمات ومؤسسات تجسد رؤية المنظمة للدبلوماسية الوقائية و تنحصر في:

- **المؤشرات** : تشمل قائمة من تهديدات للأمن والاستقرار، سواء ذكرت بطريقة ظاهرية أو ضمنية، وتم تصنيفها لفئتين : الأولى تدخل في إطار المجال العسكري، والثانية ضمن البعد الإنساني.
- **الميكانيزمات** : تنحصر في :

أ. ميكانيزم فيينا حول النشاطات العسكرية غير الاعتيادية :أُقِر في نوفمبر 1990 هدفه التشاور حول النشاط العسكري غير المبرمج لأي دولة خارج مواقعها في زمن السلم .

ب. ميكانيزم موسكو حول البعد الإنساني : يتمثل في مجموعة إجراءات لإيجاد الحلول لمشاكل متعلقة بحقوق الإنسان في فترة وجيزة .

ت. ميكانيزم برلين لحالات الطوارئ : هدفه التشاور والتعاون فيما يتعلق بالحالات المستعجلة، يهتم بمؤشرات النزاع الكامن، تصل إجراءاته إلى إرسال بعثات تقصي الحقائق. (Report Clingendael Institute,p13)

- **المؤسسات**: أنشئت من أجل ملاءمة كل النزاعات المحتملة و هي:

أ. منتدى الأمن والتعاون FSC : أنشئ في 1992 مؤسسة رئيسية للمنظمة، يهتم بمؤشرات المجال العسكري هدفه تكييف الأدوات التقليدية للحد من الأسلحة، باستعمال لغة أمنية تواكب رؤيته للدبلوماسية الوقائية.

ب. المفوضية العليا للأقليات القومية: تجمع المعلومات حول الصراعات المحتملة، تقدم إنذارات و استجابات مبكرة تتعلق بالتوترات بين الأقليات القومية و الإثنية .

ت. مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان : تهتم بالبعد الإنساني، ووضعيات حقوق الإنسان و تنظم لقاءات لمعالجتها . (Report Clingendael Institute, 18)

تقدم المنظمة رؤية إجرائية للدبلوماسية الوقائية، ضمن مسار مفتوح وشراكة دائمة لتسهيل التكيف مع المستجدات الأمنية في الإقليم الأوروبي وجواره .

3. رؤية الاتحاد الافريقي

يحوز الفعل الوقائي في القارة الإفريقية على إرث ممارساتي تضمنته المقاربات المحلية في العديد من المناطق، لكن في أعقاب الحرب الباردة نقلت منظمة الوحدة الإفريقية الممارسة إلى مسار رسمي، بإنشاء «آلية الوقاية من النزاعات و إدارتها وحلها »عام 1993 (عبد الغفار، 2004، ص 74)

أخذ العمل الوقائي مع تأسيس الاتحاد عام 2002 الأولوية في الأجندة السياسية للقادة الأفارقة، نظرا لارتفاع وتنوع مصادر النزاعات في القارة، وقد ظهر ذلك في رؤية تضمنتها مواثيق الاتحاد، فالقانون التأسيسي شرّع في مادته الرابعة إمكانية التدخل، كما استحدث قواعد تعزز مبدأ « عدم جواز اللامبالاة » الذي أصبح محركا للفعل الوقائي(Hara ,2011,p06)، ونصّت مادته الخامسة على إمكانية إنشاء أجهزة جديدة، سمحت أولا باعتبار الجهاز

المركزي لآلية الوقاية من أجهزته، ثم تمّ إنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي في دورته الأولى عام 2002. شكّل الجهازان حجر الزاوية لنظام وقائي جديد في الاتحاد (عبد الغفار، ص 92).

يقدم بروتوكول مجلس السلم والأمن رؤية شاملة عن العمل الوقائي، تعكس نظرة الاتحاد لقضية النزاعات وسبل التعاطي معها، ومع مراعاة انفراد القارة بأنماط نزاعات تطفو فيها التناقضات الإثنية . قامت منظومة الوقاية للاتحاد على "software " و "Hardware" فنجد :

أ. ممارسو المهام الوقائية "Hardware ":

تتوزع الأدوار الوقائية في الاتحاد أساسا بين المجلس و المفوضية، يعمل المجلس على التنبؤ بالنزاعات و بالسياسات التي قد تقود إلى عمليات إبادة وجرائم ضد الإنسانية، كما يرصد حالات حدوث تغيير غير دستوري للحكومات، أمّا المفوضية فيتكفل رئيسها بتنبيه مجلس السلم و الأمن ومجلس الحكماء إلى وضع مُهَدِدٍ. (البروتكول المنشئ للاتحاد الإفريقي) .

يقدم مجلس الحكماء دعما استراتيجيا للمجلس في مناطق النزاع لتحقيق استجابات مناسبة بتأسيس قنوات حوار بين المجلس و الجماعات المتنازعة .

(Report International Peace Institute,2010,p p45-60)

يقترح البروتكول تكوين قوة إفريقية لتمكين المجلس من نشر بعثات للمحافظة على السلام المحقق، تضم عناصر مدنية وعسكرية تكون مستعدة للانتشار الوقائي حسب الظرف أو عند الطلب، (البروتكول المنشئ).

ب. الأنظمة و البرامج الوقائية "software ":

يطرح مجلس السلم والأمن برنامجا وقائيا للمساعدة في التنبؤ بالنزاعات، يقوم على نظام قاري خاص بالإنذار المبكر "CEWS" يستهدف النزاعات الكامنة، وتهديدات السلم والأمن يتكون من :

- مركز يُعرف " بغرفة الأوضاع " مسؤول عن جمع المعلومات وتحليلها على أساس مؤشرات الإنذار المبكر المناسبة .
- وحدات للمراقبة والرصد تابعة للآليات الإقليمية تجمع المعلومات، وترتبط بغرفة الأوضاع. يستند النظام على مؤشرات سياسية، اقتصادية،

اجتماعية، عسكرية وإنسانية مضبوطة لتحديد نوع الاستجابة لكل نزاع. (Report International Peace Institute,2004)

يخصص الاتحاد منذ 2002 إطارا وقائيا يتعلق بالنزاعات المرتبطة بالانتخابات يستمد مرجعيته من الميثاق الإفريقي حول الديمقراطية الانتخابات و الحوكمة 2007؛ يُشرع لتنفيذ (05) مهام وقائية هي: الملاحظة، المراقبة، الوساطة، المساعدة التقنية، الإشراف والتدقيق . وتتكفل بعثات البرلمان الإفريقي و المفوضية بتنفيذ إحدى هذه المهام المحتملة في بلد الانتخابات . (Report International Peace Institute,2004)

يتعاون الاتحاد مع المنظمات شبه الإقليمية في القارة للرفع من أدائه، ويتبنى المبادرات الرامية إلى توقع النزاعات ومنعها.

4. رؤية الآسيان

تتبنى رابطة أمم جنوب شرق آسيا منذ تأسيسها عام 1967 سياسة الحيادية في التعامل مع قضايا النزاعات، وتعتمد مقاربة لا منحازة ولا تدخلية، و يؤكد بيان بانكوك المُنشئ أن مواجهة التهديد يجب أن تكون بنيوية من خلال تعزيز قدرة الدولة وهذا من شأنه تعزيز القدرات الوقائية الإقليمية. (Report Clingendael Institute,2004,p65)

تنتشر في منطقة جنوب شرق آسيا بؤر كامنة للنزاعات الإثنية و الحدودية، كما تبرز نزعة متنامية بين دولها نحو تحديث السلاح . و أمام هذه الأخطار غيرت المنظمة حيادها إلى انخراط بتبني "مقاربة طريق الآسيان" التي جاءت ضمن اتفاقية باريس عام 1991، وهي مقاربة وقائية .(Report Clingendael Institute,p 66)

تحاول الآسيان بناء رؤية للدبلوماسية الوقائية تناسب المنطقة وفق نظام هيراركي إرشادي بالاعتماد على مخرجات منتدى الآسيان الإقليمي ARF، وذلك ضمن عدة مسارات هي :

أ. المسار الثالث :

يقدم توصياته لصناع القرار في الآسيان من خلال المؤتمرات التي ينظمها، وقد حدد لقاء باريس عام 1996 أجندة المنتدى للدبلوماسية الوقائية بأن تشمل

مسائل الأمن التقليدية مثل الصراعات الحدودية، انتشار الأسلحة التقليدية، و مسائل الأمن غير التقليدية .

ب. المسار الثاني :

يشارك فيه الأكاديميين والرسمين بصفتهم الشخصية، يمثله مجلس الأمن والتعاون في آسيا المحيط الهادئ "CSCAP "، يفتح نقاشات حول مفهوم ومبادئ الدبلوماسية الوقائية للوصول إلى رؤية موحدة تتبناها الدول. في لقاء بانكوك مارس 1999 رغم تحفظات المشاركين الصينيين على إدراج المسائل داخل الدول لا بينها ضمن المفهوم، تم التوافق على «مبدأ التراضي » للشروع في العمل الوقائي الذي يبقى فعلا سياسيا و دبلوماسيا فقط . Takeshi (Yuzawa, 2006, p 788)

ت. المسار الأول :

يمثله منتدى ARF، تبنى في لقائه الثاني 1995 ورقة مفاهيمية حول الدبلوماسية الوقائية ضمت ملحقين أ / ب ؛

ملحق أ : يضم معايير "محلية" يمكن مناقشتها وتطبيقها من طرف أعضاء الآسيان في المستقبل القريب، وهي تستند إلى مبادئ معاهدة الصداقة والتعاون 1976 لتسوية النزاعات في المنطقة .

ملحق ب : يحتوي على معايير "دخيلة" يتم مناقشتها على المدى المتوسط والطويل وتشمل :

- مناقشة فكرة تعيين ممثلين خاصين للقيام بمهمات تقصي الحقائق .
- مناقشة فكرة تأسيس مراكز إقليمية للحد من المخاطر. (Takeshi Yuzawa, p792)

منذ تأسيسه؛ يطرح المنتدى رؤىً متباينة، حيث ترغب مجموعة من الدول النشطة بقيادة اليابان بتبني منظور حوكمي يوسع مجال الدبلوماسية الوقائية (Takeshi Yuzawa,p795). بينما تُعلي الدول المعارضة من عقيدة "مبدأ عدم التدخل"، و وضعت مبادئ مرجعية تقصي القضايا التي ترقى إلى التدخل، مع تهميش المؤسسات المتعددة الجوانب وإقصاء المنظمات غير الحكومية .مع إبقاء مبدأ التضامن السياسي. (Report International Peace (Institute2011,p 30

المحور الثاني : الدبلوماسية الوقائية في نزاع ميانمار

تعاني ميانمار منذ استقلالها خطر" النزعة الإثنية التمركز" المتسبب في كثير من النزاعات، ما يستوجب تنفيذ سياسات وتهيئة عمليات وقائية لدرء العنف المتجدد .

أولا : طبيعة النزاع :

ميانمار اتحاد تأسس بعد الاستقلال عن بريطانيا، وتمَّ توقيع معاهدة "بنغ لونغ" في فيفري 1947 من طرف ممثلي إثنياته، والتي اشترطت أن تنضم إليه من أجل تسريع استقلالها. نصت المعاهدة على إنشاء اتحاد فدرالي يمنح حق الحكم الذاتي للإثنيات، مع ضمان انفصالها بعد 10 سنوات. لكن تحول بورما إلى اتحاد شبه فيدرالي فقط جعل عرقية " البورمان " تستولي على كل سلطات الدولة، وتتحكم في جميع الإثنيات. أحدث هذا التوجه مشكلا دستوريا، تسبب في عدم مساواة إثنية ومظالم سياسية شكلت النواة الأولى للنزاع المسلح.(Sakhong,2012,p7)

استفحل النزاع أكثر بعد أن شرعت البورمان في تجسيد تصورها القائم على فكرة " الدين الواحد واللغة الواحدة و الإثنية الواحدة "، والذي كرسته وثيقة تعميم البوذية كديانة للاتحاد في 1961، و تسببت عمليات الإدماج الإثني القسري في تمرد الإثنيات في كل الأقاليم. (Sakhong,p8)

1. **النزاع في إقليم راخاين (الأراكان سابقا)**

عشية استقلال بورما حدث تمردان في راخين ؛ في الجنوب قادته الجماعات البوذية ؛ وفي الشمال نظمه مسلمو الروهنيغيا، وبقي القتال يتجدد بين حكومة وجيش ميانمار، والأطراف الممثلة لشعب إقليم راخين كل مرة.

الشكل رقم (01): الأطراف الممثلة لإقليم راخين ضد حكومة ميانمار.

الأطراف	سنة النشاط	موضوعات النزاع
حزب تحرير شعب الأراكان (APLP)	1947- 1958	استقلال الإقليم عن بورما وتقرير مصير شعب أراكان.
منظمة التحرير المسلمة في 1946، تحولت إلى: حزب المجاهدين، تحول إلى :جبهة الوطنيين الروهنيغيا RPF	1946 1947	-الدمج مع دولة باكستان الشرقية – بنغلادش حاليا- -استقلال إثنية الروهنيغيا المسلمة عن بورما
حزب تحرير الأراكان ALP	1960	استقلال الإقليم عن بورما وتقرير مصير شعب أراكان.
منظمة تضامن الروهنيغيا RSO	1982	الاستقلال عن بورما
جيش الأراكان (AA)، جناح عسكري للحزب الوطني الموحد للأراكان	1988 2009	استقلال الإقليم عن بورما وتقرير مصير شعب أراكان.
جيش إنقاذ روهينغيا الأراكان(ARSA)	2014-2013	تقرير المصير، الدفاع عن النفس، حقوق المواطنة

المصدر: Uppsala Conflict Data :(https://bit.ly/37UvqRF)

يظهر الجدول الحركات السياسية والفصائل العسكرية في إقليم راخين منذ الاستقلال، المدافعة عن ما جاء في معاهدة Panglong 1947، بانتهاج عمل مزدوج سياسي عسكري، لكن فشل المحاولات، حوّل الجهود إلى الدفاع عن الحقوق المدنية والسياسية .

2. مؤشرات النزاع :

تطفو العديد من المؤشرات في نزاع راخين، التي تستدعي تدخل المنظمات الدولية المستعدة لتقديم استجابة في الوقت المناسب .

الشكل رقم 02: مؤشرات النزاع في إقليم راخين

المؤشر	نوعه	سنة الظهور	الإثنية المعنية
النزعة الإثنية التمركز	بنيوي	1947	إثنية البورمان المسيطرة ضد إثنيات بورما، بما فيها إثنيات إقليم راخاين.
الإدماج الإثني القسري.	بنيوي	1989،1947	من الحكومة ضد إثنيات بورما بما فيها إثنيات إقليم راخاين
انعدام الأمن الغذائي	بنيوي	1987	بعد إعلان فشل " الطريق البورمي للاشتراكية " وحدوث انهيار اقتصادي، جميع الإثنيات في كل الأقاليم.
الفقر المزمن	بنيوي		
التمييز	بنيوي	العشرية الأولى	ضد إثنية الروهنيغيا
التشريد القسري	مباشر	2016	ضد إثنية الروهنيغيا
العنف الطائفي (متجدد)	مباشر	1948، 2016	من طرف القوات الحكومية التي تسيطر عليها إثنية البورمان البوذية ضد مواطني إقليم راخاين
جرائم جنسية	مباشر	2017	ضد إثنية الروهنيغيا
الاضطهاد الديني (متجدد)	بنيوي مباشر	2016،1961	ضد إثنية الروهنيغيا وإثنية الأركان في إقليم راخين .
الألغام الأرضية	مباشر	2017	ضد إثنية الروهنيغيا وإثنية الأراكان في إقليم راخين والكاشين.
التطهير العرقي	مباشر	2017	إثنية الروهنيغيا
تزايد عدد اللاجئين	مباشر	منذ 1991	إثنية الروهنيغيا

المصدر : التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي الكتاب السنوي 2018.

ثانيا : جهود الدبلوماسية الوقائية في نزاع راخاين :

نظرا لطول فترة النزاع ظل هناك العديد من المحاولات المحلية للحل، لكنها تفشل مع تجدد النزاع في الإقليم، استدعى الوضع منذ العقد الأخير من القرن الماضي تدخل الأمم المتحدة، وبدأ النزاع يشهد جهود دبلوماسية وقائية عملياتية تتلخص في:

1. **تدابير بناء الثقة** :

انتهجت حكومة ميانمار مسار محلي يعتمد على مبادئ مستمدة من منتدى الآسيان الإقليمي الرافض للتدخل، و طرحت "مبادرة بانغ لونغ 21"، أين تجتمع الحكومة دوريا مع ممثلي الأقاليم – أحزاب، قادة عسكريين – لتقييم وقف العنف من الجماعات الإثنية المسلحة. أُعلن عن انطلاق المسار فعليا في أكتوبر 2015، على أن ينفذ ضمن مؤتمرات تعقد كل ستة أشهر لمواصلة بناء الثقة بين الأطراف. عُقد أول مؤتمرات بناء الثقة بين 31 أوت و 4 سبتمبر 2016، بينما تأخر الثاني إلى ماي 2017 .(دايفس، غياسي، 2018، ص – ص 72 - 86) .

رفض جيش الأراكان الانخراط في سياسات بناء الثقة مع الحكومة البورمية و واصل نشاطه المسلح، وتلاشت الثقة أكثر بعد تعاظم دور الصين في توجيه الجماعات الإثنية المسلحة، ما تراه الحكومة تدخلا في الشأن الداخلي. فشلت تدابير بناء الثقة و تجدد النزاع في الإقليم من طرف جيش إنقاذ روهينغيا بداية من 2016، كما واصل جيش الأراكان هجوماته ضد الحكومة. (International Crisis Group,2016,p 5)

2. **تشكيل اللجنة الاستشارية المشتركة** :

قبل يوم من هجمات أوت 2017 قدّمت بعثة دولية خاصة شكلتها "آونغ سان سيو كيي"، وترأسها الأمين العام السابق للأمم المتحدة "كوفي أنان" قدمت توصيات في شأن كيفية إنهاء التوترات الإثنية في راخاين، وتضمنت مطالب بإلغاء قانون يقيد حق الروهنيغيا في الحصول على الجنسية. وعينت في 09 أكتوبر لجنة استشارية خاصة بولاية راخين مكونة من ستة (06) أعضاء وطنيين، وثلاثة (03)أعضاء دوليين يرأسها كوفي عنان (دايفس، غياسي ص85) .

3. **إرسال بعثة مجلس الأمن إلى إقليم راخين** :

بعد تصعيد خطير للنزاع في أوت 2017 وصل حدّ التطهير العرقي ضد الروهنيغيا، اضطر مجلس الأمن للتدخل وقام بإرسال بعثة مشتركة إلى الإقليم في الفترة من 28 أفريل إلى 2 ماي 2018 . رغم محاولات حكومة

ميانمار عرقلة عمل البعثة وعدم التعاون معها في أداء مهمتها، استجابت بشكل ضعيف لضغوطات الهيئة الأممية وقبلت التعاون معها (إحاطة مقدمة من بعثة مجلس الأمن الموفدة إلى بنغلادش وميانمار S/PV.8255).

قادت الزيارات الميدانية كل من الكويت، بيرو و المملكة المتحدة إلى مدينة "كوكس بازار" وتفقدوا مخيم "كوتابالونغ" ببنغلادش الخاص بالروهينغيا، أمّا في ميانمار فتّم زيارة مدينة "نايبيداو"، وبعض المناطق في "راخين"، مع عقد اجتماعات بين ممثل المملكة المتحدة في مجلس الأمن و رئيسة الحكومة "سان سو كيي" ثم القائد العام للقوات المسلحة "مين أونغ هلاينغ" .خرجت البعثة بمجموعة من الاستنتاجات (S/PV.8255) :

- وقوف أعضاء مجلس الأمن على الكارثة الإنسانية للاجئين.
- الاطلاع على إصابات اللاجئين نتيجة استعمال الألغام الأرضية .
- تحميل القوات العسكرية وحكومة ميانمار و جيش إنقاذ الروهنيغيا مسؤولية الوضع في الإقليم . (S/PV.8255).

التوصيات :

- ضرورة إشراك المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .
- إجراء تحقيقات مستقلة لضمان المساءلة عن الجرائم المرتكبة.
- تقديم الدعم المالي الدولي لخطة الاستجابة المشتركة لأزمة الروهنيغيا.
- تمكين الأمم المتحدة ومن الوصول إلى ولاية راخين دون عراقيل (S/PV.8255).

4. البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق إلى ميانمار :

مع عودة العنف في 2016 شكلت الجمعية العامة بدعوة من مجلس حقوق الإنسان بعثة دولية مستقلة لتقصي الحقائق "IIFFMM" في الفترة الممتدة من 24 مارس 2017 إلى أكتوبر2019، تتألف من ثلاثة خبراء هم : "مرزوقي دارسمان- إندونيسيا"، "راديكا كومارا سوامي - سيريلانكا"، "كريستوفر سيدوتي - استراليا"، و تهدف إلى الوقوف على وقائع وظروف انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها القوات العسكرية والأمنية مع جيش الأراكان ضد الجماعات الإثنية في الإقليم.(تقرير البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق في ميانمار (A/HRC/42/50)

بحثت البعثة في المصالح الاقتصادية للقوات المسلحة التي تسمى (التاتماداو) ومدى ارتباطها بممارسة العنف، وحققت في العنف الجنسي، و بدأت التحضير لتسليم الأدلة لآلية التحقيق المستقلة لميانمار المرتقب إنشاؤها . كما توصلت إلى قائمة سرية من المتسببين في العنف، وإلى نية الإبادة الجماعية للروهينغيا، ووصفت أعمال العنف ضد المدنيين والمساجين بأنها ترقى إلى أعمال التعذيب وجرائم ضد الإنسانية، كما وقفت على خطاب الكراهية الموجه ضد إثنية الروهنيغيا على مواقع التواصل الاجتماعي.(A/HRC/42/50)، و قدمت البعثة ملاحظات منها :

- تصاعد العنف في راخين هو امتداد للنزاع المندلع منذ 2015.
- استبعاد جيش الأراكان من الاتفاق الوطني لوقف إطلاق النار تسبب في عودة العنف وتصاعده.

كما خرجت البعثة بمجموعة من التوصيات :

- عزل التاتماداو ماليا وسياسيا لكسر هيمنتها على مستقبل البلد .
- الإقرار بحق الروهينغيا في المواطنة .
- إحالة حالة ميانمار إلى المحاكم، أو إنشاء محكمة جنائية دولية متخصصة.
- دعوة مجلس حقوق الإنسان إلى ممارسة دور وقائي والاستجابة بسرعة لإشارات الإنذار المبكر.
- فرض حظر أسلحة ضد جيش ميانمار (A/HRC/42/50).

5. إرسال مبعوث خاص لميانمار :

أرسلت الأمم المتحدة الكورية الجنوبية " يونغي ليي "مبعوثا عن طريق مجلس حقوق الإنسان بدرجة مقررا خاصا في الفترة ما بين 10- 21 جويلية2017، حيث زارت العديد من المناطق في البلد، إلا أنه تم رفضها من حكومة ميانمار في جانفي 2018، ما استدعى زيارتها بنغلادش وتايلندا ما بين 10و30 جانفي 2018 للاطلاع على حالة الفارين من العنف.(قرار A/HRC/RES/37/32). كما أرسل الأمين العام مبعوثته الخاصة السويسرية " كريستين شرانر

بورجنر" بداية من 26 أفريل 2018 لبدء المساعي الحميدة بين أطراف النزاع في ميانمار. (https://bit.ly/3mnPEvw)

5. **الإنذار المبكر**:

لم يستطع الفريق القُطري للأمم المتحدة بميانمار تقديم إنذار مبكر للمجتمع الدولي نظرا لتمركزه في العاصمة، و تحركه المشروط من الحكومة نحو بقية الأقاليم، ما تسبب في تأخر الاستجابة للأوضاع المتفاقمة، وقد عبرت بعثة مجلس الأمن عن قلقها إزاء احتمال حدوث آثار إقليمية، من شأنها أن تؤثر عن البلدان المجاورة وهو بمثابة تنبه للمنظمة وللمجتمع الدولي ككل . مؤكدة على ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة من قبل مجلس الأمن، تفاديا لانتشار النزاع الذي يوشك أن يشكل خطرا على السلم والأمن الدوليين. (S/PV.8255) . كما أوكلت بعثة تقصي الحقائق في توصياتها مجلس حقوق الإنسان القيام بدور الرصد و الإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان، والتي تعد مؤشرا لعودة العنف يحتاج تدخلا عاجلا. (A/HRC/42/50)

خاتمة:

إن اختلاف رؤى المنظمات الدولية حول طبيعة الدبلوماسية الوقائية و كيفية ممارستها في مناطق النزاع ألغى في حالات الجوهر الذي بُعثت من أجله .

الوقوف على أداء الأمم المتحدة للدبلوماسية الوقائية في نزاع راخين (ميانمار)، يكشف مدى صعوبة الممارسة في ظل أوضاع تغيب فيها القدرة على تحديد نقطة البداية، ويمكن تجزئة نتائج الدراسة في :

- لم تستطع الأمم المتحدة تنفيذ عملية الإنذار المبكر في نزاع راخين قبل اندلاع العنف، رغم وجود مؤشرات على اقتراب حدوثه بين الأطراف.
- تشبث حكومة ميانمار برؤية الأسيان الرافضة للتدخل، جعل التعاون مع بعثات الأمم المتحدة أمرا يخضع لضغط المجتمع الدولي .
- تعدد مسارات حل النزاع في أقاليم ميانمار، قلّل من فعالية التدابير الوقائية التي شرعت الأمم المتحدة في تنفيذها على إقليم راخين.

- إرسال بعثة من مجلس الأمن وبعثة تقصي الحقائق هما أقصى التدابير الوقائية الميدانية التي استطاعت الأمم المتحدة تنفيذها .
- الاستجابة المتأخرة للنزاع زادت اللاجئين من إقليم راخين نحو دول الجوار خاصة بنغلادش، ما يزيد احتمالية انتشار النزاع .

قائمة المصادر والمراجع :

المواثيق الدولية :

تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة :الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام، (A/47/277-S24111) 17 جوان 1992 .

تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير: عالم أكثر أمنا مسؤوليتنا المشتركة (A/59/565)، 02 ديسمبر 2004 .

تقرير الأمين العام عن دور الأمم المتحدة في منع نشوب النزاعات : تجديد الالتزام الجماعي، (S/2015/730)25سبتمبر 2015.

تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، الدبلوماسية الوقائية : تحقيق النتائج،(S/2011/552) 26 أوت 2011 .

إحاطة مقدمة من بعثة مجلس الأمن الموفدة إلى بنغلادش وميانمار، (S/PV.8255)،14 ماي 2018.

تقرير البعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق في ميانمار (A/HRC/42/50) 8 أوت 2019.

قرار (A/HRC/RES/37/32) " حالة حقوق الإنسان في ميانمار " 09أفريل 2018.

البروتكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي (1) 3/ Dec /AU/ ASS.

قرار " حالة حقوق الإنسان في ميانمار " (A/HRC/RES/37/32)9 أفريل 2018.

الكتب

إيان دايفس، ريتشارد غياسي وفي سو، (2018)، التسلح ونزع السلاح والأمن الدولي، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية .

الخزندار سامي إبراهيم، (2014)، إدارة الصراعات وفض المنازعات إطار نظري، لبنان، الدار العربية للعلوم ناشرون،الدوحة مركز الجزيرة للدراسات.

عبد الغفار أحمد، (2003)، فض المنازعات في الفكر والممارسة الغربية، الجزائر، دار هومه.

عبد الغفار أحمد، (2004)، فض المنازعات في الفكر والممارسة الغربية، الجزائر، دار هومه.

لتيم فتيحة، (2011)، نحو إصلاح منظمة الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية.

الدوريات :

الخزندار سامي إبراهيم،(2011)، المنع الوقائي للصراعات الأهلية و الدولية، لبنان، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 32، مركز دراسات الوحدة العربية.

Fabienne Hara,(2011)," Preventive Diplomacy", Preventive Diplomacy in Africa, Report International Peace Institute.

Report Clingendael Institute: (2004) "Conflict Prevention and Early Warning in the Political Practice of International Organizations", Nitherland.pp09,21.

Report International Peace Institute,(2010) "Election-Related Disputes and Political Violence".

Takeshi Yuzawa, (2006), The Evolution of Preventive Diplomacy in the ASEAN Regional Forum: Problems and Prospects, Asian Survey , Vol. 46, No. 5 (September/October), pp. 785-804.

Lian H. Sakhong , (2012),The Dynamics of Sixty Years of Ethnic Armed Conflict in Burma, Burma Center for Ethnic Studies Peace and Reconciliation.

International Crisis Group ,(2016) "Myanmar's Peace Process :Getting to a Political Dialogue "Briefing N° 149 .pp 01-20.

المواقع الإلكترونية

النزاع في ميانمار، https://bit.ly/3z50UR0 ، تاريخ الزيارة 2020/12/15.

المبعوث الخاص لميانمار، https://bit.ly/3mnPEvw، تاريخ الزيارة 2022020/12/11.