



معهد الدراسات الدولية

The Graduate Institute of International Studies

عمليات حفظ السلام الدولية نماذج وقضايا

مارك جولدينغ

نماذج وقضايا في النظام الدولي، II

عمليات حفظ السلام الدولية

نماذج وقضايا

مارك جولدينغ

معهد الدراسات الدولية

نماذج وقضايا في النظام الدولي، II



2000

معهد الدراسات الدولية



تحرير النص العربي:

أمل جادو

صدر في فلسطين عن معهد الدراسات الدولية

عام 2000

جامعة بيرزيت، ص.ب ١٤، بيرزيت

فلسطين

المقدمة

مروجر هيوكوك

كانت قضية حفظ السلام حتى مطلع التسعينات من هذا القرن، تعتبر لدى الأكاديميين الدارسين للنظام الدولي حقلاً فرعياً للتنظيم الدولي، بحيث ترك موضوع نقاش وتحليل هذا الحقل لأولئك الذين يزاولون العمل في هذا المجال في الأمم المتحدة، وللمنظمات الدولية غير الحكومية العاملة في مجال الإغاثة الطارئة وللمجموعة الصغيرة من العلماء المهتمين بنجاح، أو في أغلب الأحيان فشل عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة سواء في الشرق الأوسط أو في مناطق أخرى.

وشهد العقد الأخير من القرن العشرين تغييرات جذرية دفعت عمليات حفظ السلام إلى رأس سلم أولويات كل من الأجندة السياسية الدولية والأكاديمية. ويشكل انهيار المنظومة السوفياتية إلى حد ما نقطة التحول. فإضافة إلى كل الأزمات الإنسانية الناجمة عن والمرافقة لانهيار الاتحاد السوفياتي ويوغوسلافيا، فإن نهاية الحرب الباردة شكلت النهاية لتدخل القوى العظمى في تمويل والإبقاء على بعض الأنظمة، خصوصاً في أفريقيا، الأمر الذي أدى إلى أنه مع فقدان العديد من هذه الأنظمة للقوة فقد تفككت العديد من هذه الدول مثل الصومال وإثيوبيا. وقد أعقب هذه العملية مخاطر كبيرة يمكن أن تنشأ في العالم وبين القوى الإقليمية، وقد شهد العالم

نتائج وخيمة لهذه المخاطر على الشعوب في كل من العراق، ورواندا، والبوسنة، وكوسوفو، وتيمور الشرقية.

إن الحقيقة السابقة لا تنفي كون حالة الاستقرار التي كفلها وجود منظومتين في فترة الحرب الباردة لم تشهد استثناءات، بل إن العكس هو الصحيح حيث شهدت الحدود الفاصلة بين الدولتين العظميين في النظام الثنائي القطبية وهما الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي على وجه الخصوص استثناءات عديدة. الإبادة الجماعية في كمبوديا حدثت في ظل حماية قوى عظمى حيث كان لجمهورية الصين الشعبية فيها دور مباشر، في حين أن الولايات المتحدة التي كانت منشغلة بحرب فيتنام (وكيل الاتحاد السوفييتي) شكّلت مجرد إعاقة سلبية غير فعالة. إن الحروب الأهلية في كل من أنغولا وموزمبيق وأفغانستان قد استمرت لأكثر من عقد قبل أن يحاول الراعون العظام لها (وفي معظم الأحيان بغير نجاح) وضع حد لها، عن طريق سحب دعمهم للجيش التي تخوضها في أرض المعارك. كما أن ضحايا آخرين لعدوان محلي، مثل حالة اللاجئيين الفلسطينيين، الذين كانوا يعانون الضيم والحيث لأكثر من أربعين عاماً في بلدان الشتات وهم يطالبون بحق العودة دون أن يعيرهم أحد انتباهها. ولكن كانت قضية حفظ السلام أو فرض السلام أمراً محرماً، حيث ارتبطت بشكل مباشر بمصالح الدولتين العظميين وبالنظام العالمي المستقر بتفوق التابع لهما، وبناء على ذلك فلن أي تدخل من قبل الأمم المتحدة كان يتم فقط بموافقة جميع الأطراف المعنية. وقد كان أي تدخل آخر من قبل قوى عالمية في

النزاعات الإقليمية شكلاً من أشكال الاستعمار ومن المحتمل أن يشكل تهديداً مباشراً لمصالح أحد اللاعبين الرئيسيين. وقد كان هذا هو الثابت منذ الحرب الكورية والتي نُظر إليها وُقِّلت على أنها نموذج يجب ألا يحتذى به مهما كانت التكلفة فما من بطل من أبطال الحرب الباردة كان على استعداد أن يقحم قواته العسكرية في منطقة نفوذ تابعة للطرف الآخر، أو أن يقوم بنشر قواته في معمرة أزمة إقليمية.

ومع نهاية الحرب الباردة سقط هذا المحرم. فقد أضيفت للعديد من الكوارث الإنسانية الموجودة حالياً كوارث جديدة أخرى حيث أصبح موضوع التدخل خياراً عملياً ينبغي التفكير به. إن أول وأبرز حالة تدخل إنسانية أعقبت الحرب الباردة شهدتها الصومال قد فشلت وتحولت إلى تجربة بغيضة وقد نجم عنها انسحاب كل من الولايات المتحدة والأمم المتحدة. وهذه التجربة قد جعلت من الصعب إيجاد تصوّر حول آلية التدخل مستقبلاً، ولكن ضغط الأحداث كان عظيماً جداً بحيث أن العديد من عمليات حفظ السلام وفرض السلام قد قامت سواء بمباركة الأمم المتحدة (كما هو الحال في البوسنة أو في تيمور الشرقية) أو بدون هذه المباركة كما هو الحال في كوسوفو (ولكن ينبغي الإشارة هنا إلى أن المباركة قد أعطيت بعد البدء بالعمليات على أرض الواقع). والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو متى (وليس ما إذا) كانت عملية التدخل الإنسانية التالية ستبدأ وكيف سيتم تفويضها.

ومن الناحية الأخلاقية فإنه يمكننا أن نرثي لحالة عدم التدخل ولنصف قرن من الفساد الأكاديمي بعد الحرب الباردة والتي اتسمت بسيادة منطق الوفاق وسيادة النظام الثنائي القطبية بحيث جعلت التعامل مع الجرائم الدولية كما حددته قوانين نورمبرغ والمادة ١٤٦ من اتفاقية جنيف الرابعة فيما يتعلق بحماية المدنيين أثناء الحروب وشرعية محاكمة مجرمي الحرب أمام محاكم محلية في ظل غياب محاكم دولية، على المستوى السياسي والتحليلي مستحيلاً. والآن يتم الحديث عن تحويل أولئك المتهمين بمثل هذه الجرائم إضافة إلى الجرائم ضد السلام والجرائم ضد الإنسانية أمام إحدى المحاكم الجنائية المؤقتة الخاصة الموجودة أو المخطط لإقامتها (رواندا، يوغسلافيا السابقة، تيمور الشرقية)، في ظل غياب محكمة مفوضة مركزياً. إن المجتمع الدولي والأمم المتحدة تخلياً عن مسؤولياتهما في فترة النظام الثنائي القطبية. فهل سيكون أدؤهما سيئاً في فترة النظام الأحادي القطبية كما كان في فترة النظام الثنائي القطبية؟ لقد أعرب الطرفان عن رغبتهما في تحدي الهيمنة عن طريق إنشاء محكمة جنائية دولية دائمة بحيث يمثل أمامها حتى جنود الدولة المهيمنة ومليشياتها وجنود حلفائها.

ولا يبقى إلا أن نأمل بالألتبقى الاتفاقات الدولية الموجودة حالياً والتشريع مجرد شعارات، وأن تتمكن الشعوب والدول في المستقبل من اللجوء إلى هذه الوسائل التي من الأمثلة عليها معاهدة منع ومناهضة جريمة الإبادة الجماعية لعام ١٩٤٨، وقرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة رقم ٢٦٢٥ لعام ١٩٧٠ والمتعلق بحق

الشعوب في سعيها لتقرير مصيرها بالمطالبة وقبول الدعم الذي يتماشى مع أهداف ومبادئ الميثاق، والمادة ١٢ من الميثاق والتي تمكّن الدول من استغلال الجمعية العمومية في حالة استخدام مجلس الأمن لحق النقض الفيتو بحيث تحلّ الجمعية محل المجلس.

وفيما يتعلق بالحقل الأكاديمي، فإن هناك الكثير مما ينبغي عمله، بحيث يجب تفعيل مكونات موضوع الدراسات الدولية ألا وهي التاريخ، والعلوم السياسية، والقانون، والاقتصاد بعد عقود من حالة التجمّد العميق في مجال التدخل الإنساني، وبعد حالة من العمى الذي كلفته وتحكمت به السياسية، لما كان من الممكن أن يكون أعظم عيوب النظام الأمني الجماعي لمرحلة ما بعد الحرب. وانطلاقاً من وجهة النظر هذه فقد قام معهد الدراسات الدولية بدعوة شخص ضليع وقدير خاض غمار مجال عمليات حفظ السلام، ولم يفقد أبداً الأمل بأهميتها. وعلى الرغم من عمله الأكاديمي الحالي في جامعة أكسفورد إلا أنه لم يفقد الأمل بها. وفي عرضه الواضح الذي يلي في الصفحات التالية، والمبني على أساس حديث قدمه في معهد الدراسات الدولية في جامعة بيرزيت في ربيع عام ١٩٩٩ فهو يساعدنا في تتبع الطرق التي يمكن أن تشكل وسائل لتحقيق المساواة والسلام العالمي والتي بواسطتها يمكن ان تتحول اخفاقات ونجاحات الماضي إلى أعمال أو إلى نظام يؤمن ويعزز المصالح الكبرى للمجتمع الدولي مستقبلاً.

عمليات حفظ السلام: نماذج وحالات

السير مارك جولدنج

١. مقدمة

تعتبر عملية حفظ السلام واحدة من بين عدد من الأساليب التي طورتها الأمم المتحدة منذ العام ١٩٤٥ بهدف إدارة الأزمات وتوفير الحلول المناسبة لها للحيلولة دون خروجها عن نطاق السيطرة . ولنبدأ بتعريف تلك الأساليب الخمسة:-

صنع السلام: والذي يتم عن طريق السعي لإقناع الأطراف المعنية بوضع حد للخلاف الذي أدى أو قد يؤدي لنشوب نزاع مسلح بينها باللجوء إلى الوسائل السلمية . وإذا كان العمل على إقناع الأطراف المتحاربة بقبول وقف لإطلاق النار هو افضل ما يمكن لصانعي السلام عمله في حالة تفجر الصراع، فان الهدف الأساسي لصانعي السلام يتمثل دوماً في التوصل إلى اتفاق شامل لا يقف عند إنهاء الصراع القائم فحسب بل ويتعداه إلى تقليص مخاطر تفجره مرة أخرى إلى حدها الأدنى.

حفظ السلام:- من خلال نشر قوات عسكرية أو شرطية متعددة الجنسيات تحت قيادة الأمم المتحدة بغرض تدبير الأزمات القائمة والخروج بحلول مناسبة لها، إضافة إلى الحد من تفاقم الصراعات المحتملة .

بناء السلام :- و يعني دخول الأمم المتحدة حيز الفعل الموجه نحو معالجة الأسباب الجذرية للازمة المتسببة بالصراع أو التي تنذر بتفاقم الأوضاع. وعادة ما تكون هذه العمليات بعيدة المدى ومعنية أساسا بالعوامل الاقتصادية و الاجتماعية للآزمة.

إن دخول أي من هذه العمليات حيز التنفيذ مشروط بموافقة الأطراف المتصارعة. إذ أن من شأن غياب هذه الموافقة حرمان الأمم المتحدة من أي صلاحية في التعامل مع قضايا يعتبرها الميثاق أساسا ضمن حق الدول المعنية بممارسة سيادتها على أراضيها . هذا و كثيرا ما يرفض أحد الأطراف منح هذه الموافقة الأمر الذي يترتب عليه إحباط مساعي صانعي السلام والعاملين على حفظه وبنائه و ردهم إلى حالة لا يستطيعون معها عمل شيء حتى يغير هذا الطرف رأيه. إلا إن الميثاق يخول الأمم المتحدة اتخاذ إجراءات قسرية في حالات الاعتداء على الغير أو تهديد السلام أو اختراق معاهدات السلام الموقعة. هذا و قد تتخذ تلك الإجراءات شكلين رئيسيين :-

(١) إجراءات قسرية غير عسكرية :- و تتلخص في المقاطعة الاقتصادية.
(٢) فرض السلام بالقوة :- عن طريق نشر قوات مسلحة متعددة الجنسيات تكون تحت قيادة إحدى الدول المساهمة في تشكيلها، و ذلك بتفويض من مجلس الأمن بهدف منع أو وقف عمل عدواني أو تهديد السلم.

لقد تحدثنا عن هذه الأساليب كعمليات تنفذها الأمم المتحدة، وواقع الحال أن الأمم المتحدة لا تدعي احتكارها لأي منها. إذ تتوفر

الإمكانية لأي من الأجزاء المكونة لما يعرف بالمجتمع الدولي أن تتولى تنفيذ هذه العمليات وهو ما حصل فعلا. تجدر الإشارة إلى أن مصطلح " المجتمع الدولي " يستعمل بشكل فضفاض ولا بد من تعريفه هو الآخر.

المجتمع الدولي: - ويتكون من عدد من المؤسسات مثل الحكومات والمنظمات التي تمثل حكومات عدة كالأمم المتحدة بهيئاتها المتعددة . أضف إلى ذلك المنظمات الإقليمية كجامعة الدول العربية ومنظمة مؤتمر الدول الإسلامية. ويشمل المفهوم أيضا المنظمات غير الحكومية مثل اوكسفام ومنظمة أطباء بلا حدود. هذا إلى جانب عدد من الشخصيات البارزة مثل جيمي كارتر وجوليوس نايريري. إن ما يؤهل هذه المؤسسات والشخصيات لعضوية المجتمع الدولي يكمن في توفر الاهتمام لديها في فض النزاعات وحلها من جهة وقدرتها على المساهمة في تحقيق تلك الغايات من جهة أخرى.

٢. خصائص حفظ السلام

لنلقي الآن نظرة أكثر قربا على عمليات حفظ السلام والتي نتلخص سماتها الأساسية بداية فيما يلي : -

◆ تشتمل عملية حفظ السلام وبشكل دائم على نشر قوات عسكرية ترافقها أحيانا أخرى قوات شرطية والتي توفرها حكوماتها للأمم المتحدة.

◆ يتم الشروع بتنفيذ عملية حفظ السلام بتفويض من مجلس الأمن ، حيث تخضع للإشراف اليومي للأمين العام والذي يكلف بأعداد التقارير بشكل منتظم للمجلس.

◆ يتم نشر قوات حفظ السلام بموافقة أطراف الصراع حيث يطلب من تلك القوات التزام الحيادية وعدم التحيز لأي من تلك الأطراف.

◆ إذا كانت تلك القوات مسلحة ، فإنها تمنح حق استخدام أسلحتها في حالة الدفاع عن النفس فقط.

◆ توزع نفقات العملية فيما بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وتشتمل تلك النفقات على بعض المدفوعات المستحقة للحكومات التي تشترك بقواتها في تلك العملية لقاء تحملها أعباء إرسال تلك القوات.

٣. أنواع عمليات حفظ السلام

يمكن تصنيف عمليات حفظ السلام إلى أربعة أنواع حسب طبيعة المهام التي تكلف بها:

١- عمليات حفظ السلام التقليدية :- و يتم فيها نشر قوات حفظ السلام في أعقاب تعليق العمليات الحربية بين أطراف الصراع بشكل مؤقت. وتتخلص مهمات هذا النوع من العمليات في ضمان عدم تجدد القتال والعمل على توفير أجواء ملائمة لبدء المفاوضات بهدف الوصول بالأطراف المعنية إلى حل دائم لخلافاتها. إضافة لما سبق تتولى تلك البعثات مهمة مراقبة تطبيق اتفاقيات وقف

إطلاق النار، السيطرة على مناطق الفصل بين القوات، والتحقق من التزام المتحاربين بالاتفاقيات المؤقتة التي يتم إبرامها، وأفضل مثال على نجاح تلك العمليات موجود في هذه المنطقة والمتمثل في بعثة الأمم المتحدة لحفظ السلام المنتشرة في مرتفعات الجولان المحتلة . إن مهمات وكوادر عمليات حفظ السلام التقليدية عسكرية أساسا وتخضع بطبيعة الحال لمسؤول عسكري.

تواجه هذه العمليات عددا من المشاكل : تتمثل المشكلة الأولى في إمكانية تفجر القتال مجددا بين أطراف الصراع الأمر الذي من شأنه أن ينسف الأسس العملية والسياسية لتواجد بعثات حفظ السلام إضافة لتعريض تلك البعثات للخطر والإذلال . لقد واجهت بعثات الأمم المتحدة هذه المشكلة في هذه المنطقة في الأعوام 1956، 1967، 1973 مثلما تواجهها الآن و بشكل يومي بعثة الأمم المتحدة في جنوب لبنان. أما المشكلة الثانية فتحدث في حالة في فشل صانعي السلام في إحراز تقدم نحو حل تفاوضي في الوقت الذي تؤدي فيه قوات حفظ السلام مهماتها على اكمل وجه . إن هذا الوضع كفيل بإثارة مخاطر عديدة تتمثل في أن يفقد أحد الأطراف ثقته في عملية السلام ليقدر اللجوء للخيار العسكري لتحقيق أغراضه، أو أن يلجأ هذا الطرف لممارسة الضغوط على الوسطاء من خلال وقف تعاونه مع بعثة حفظ السلام. مثل هذه المشكلة وقعت في مصر عام ١٩٦٧ . خطر آخر قد يبرز يتمثل في تردد الحكومات في الاستمرار في تزويد قوات البعثة بالمال اللازم لبقاء سير العمليات في الميدان (تواجه بعثة الأمم المتحدة في لبنان هذه

المشكلة بشكل منتظم منذ الاجتياح الإسرائيلي الثاني عام ١٩٨٢). الإشكالية الثالثة تكمن في الجدل القائم بان قوات حفظ السلام سرعان ما تصبح جزءا من المشكلة بمجرد أن تحول دون تفجر الصراع مجددا فتكون بذلك حاجزا يحتمي خلفه المتفاوضون، ويكون بالنسبة لهم صمام أمان يحول دون تحملهم لعواقب تصلابهم على طاولة المفاوضات. و يشير البعض بهذا الجدل - وبشكل خاطئ برأيي - إلى بعثة حفظ السلام في قبرص.

٢- عمليات حفظ السلام الاحترافية (الوقائية) :- وتتمثل في نشر قوات حفظ السلام لتدارك الأوضاع التي تتذر بمواجهة مسلحة قبل وقوعها. إن الاختلاف بين هذا النوع من العمليات ومثيلاتها التقليدية يكمن في كون الأولى غير ملزمة بالحصول على موافقة كافة الأطراف المعنية ، بل تصبح قيد التنفيذ بناء على طلب أي من أطراف الأزمة مثلما حصل في مقدونيا عام ١٩٩٢.

٣- عمليات حفظ السلام المتعددة الأغراض :- ويعني الشروع بتنفيذ عمليات حفظ السلام بغرض مد يد العون لأطراف الصراع لمساعدتهم على تطبيق الاتفاقيات التي توصلوا إلى ابرامها بينهم عن طريق المفاوضات. وهذا النوع من المهمات يتطلب عملية أوسع نطاقا و اكثر كلفة وتعقيدا من مثيلاتها التقليدية بحكم كونها أوسع من مجرد مراقبة تنفيذ وقف إطلاق النار والتحكم بمناطق فصل القوات المتحاربة وغيرها من المهمات التقليدية، إذ أن مهمات هذه البعثات يمكن أن تتسع لتشمل:- تسريح القوات

المتحاربة وإعادتها للحياة المدنية، الإشراف على الإدارات المختلفة وقوات الشرطة، بل وتشكيل إدارات وقوات شرطة جديدة أحياناً، تعزيز حقوق الإنسان والتحقق من مراعاتها، تشكيل لجان لتقصي الحقائق، مراقبة سير العمليات الانتخابية أو المشاركة الفعلية في تسير دفتها أحياناً، إعادة اللاجئين وتوطينهم، إعادة بناء الاقتصاد وتنفيذ برامج التأهيل، وإبطال مفعول الألغام الأرضية . بناء عليه يصبح جلياً أن مهمات حفظ السلام من هذا النوع تتركز على مقومات مدنية وتخضع بالضرورة لإشراف مسؤول مدني يحمل لقب الممثل الخاص للأمين العام.

2- وأخيراً، عمليات حفظ السلام في حالات الطوارئ المعقدة:-

وتعني نشر قوات حفظ السلام وسط ميدان الصراع في ظل غياب اتفاق مسبق لوقف إطلاق النار، بل وحتى في غياب أي حل تفاوضي .

وعادة ما تجد قوات حفظ السلام نفسها في مثل هذا الوضع عند انهيار اتفاق كان يشكل الأساس لانتداب تلك القوات في الوقت الذي يصر فيه مجلس الأمن على إبقاء تلك القوات في مواقعها بغرض تكليفها بمهام أخرى هي مهام إنسانية على الأغلب. ويتسم هذا النوع من العمليات بتعقيده وخطورته إضافة لضآلة فرصه في النجاح، وخصوصاً في الوضع الذي يسعى فيه أحد الأطراف طرد المدنيين من خلال سياسة التطهير العرقي، أولئك المدنيين الذين تسعى في الوقت نفسه بعثة حفظ السلام لتزويدهم بالمؤن ومواد

الإغاثة الإنسانية الأمر الذي يدفع الطرف المذكور سحب أو إنكار موافقته على تواجد تلك القوات على أرضه . إن خير مثال على ذلك هي البوسنة. وفي حالات أخرى يسفر اندلاع صراع داخلي عن غياب سلطة قادرة على منح موافقة نافذة المفعول تمهد الطريق لتواجد بعثات حفظ السلام ، وهو ما حصل في الصومال.

إن الخطر المحدق بقوات حفظ السلام في مثل تلك الأوضاع يكمن في انجرار تلك القوات لحلبة الصراع فتصبح طرفا فيها، وخصوصا إذا كانت مهمة تلك القوات توفير الحماية لعمليات الإغاثة الإنسانية الدولية: إذ تستطيع تلك القوات أن تؤدي هذه المهمة أعلاه فقط في حال كونها مستعدة لاستعمال القوة ضد أي طرف يهدد سير عمليات الإغاثة الإنسانية ، ولكن إذا تم اللجوء للقوة، فإن تلك القوات تفقد حياديتها في الصراع، تلك الحيادية التي تعتبر شرطا أساسيا لنجاح تلك القوات في أي مهمات تقليدية لحفظ السلام قد تكلف بها. لقد تعلمت الأمم المتحدة من تجربتها في الصومال والبوسنة نفس الدرس الذي تعلمته في الكونغو قبل ثلاثة عقود. و يتلخص هذا الدرس في عدم قدرة قوات حفظ السلام الدولية على الجمع بين الجبرية والوساطة ، فهما بديلين لا يمكن الجمع بينهما وعلينا أن نتخذ قرارا في اختيار أحدهما. اذكر أن رادوفان كرانديتش زعيم صرب البوسنة قد قال لي في إحدى المرات:

"جولدينج ! لقد فرضت علي مقاطعة اقتصادية، وحاكمتني كمجرم حرب، وجنودك يطلقون النار على جنودي ثم تأتي وتهددني بالقصف. أو مازلت تتوقع مني بعد كل ذلك أن أثق بك كوسيط محايد؟" لقد أثار كرانزيتش تساؤلات تستعصي على الإجابة.

٤. عمليات حفظ السلام: قضايا

لقد نفذت الأمم المتحدة ثلاث عشرة عملية لحفظ السلام أثناء الحرب الباردة: أحد عشرة عملية منها كانت من النوع التقليدي بما فيها بعثات الأمم المتحدة للشرق الأوسط ، واحدة في إيرلان الغربية كانت متعددة الأغراض وإن كانت على نطاق ضيق، إضافة لعملية واحدة لحالات الطوارئ في الكونغو ولاحقا تم تنفيذ ثمان وعشرين عملية أخرى لحفظ السلام في العقد الذي تلا نهاية الحرب الباردة ، حيث كان أكثر من ثلث تلك العمليات متعدد الأغراض.

إذا فقد تمخض انتهاء الحرب الباردة عن ازدياد في عدد بعثات حفظ السلام المتعددة الأغراض، أي تلك البعثات التي تأخذ على عاتقها المساعدة في تطبيق الحلول السلمية التفاوضية. إن السبب في ازدياد هذه البعثات يكمن في أن انتهاء الحرب الباردة قد سهل على مجلس الأمن اتخاذ إجراءات فعالة لإنهاء الصراعات التي كان أحد أطرافها يتلقى الدعم من الغرب بينما يتلقى الطرف الآخر فيها دعمه من الكتلة الشرقية السابقة. إن ما حصل في كمبوديا، وجنوب أفريقيا وأمريكا الوسطى خير مثال على ذلك.

لكن هذا الازدياد في عدد البعثات المتعددة الأغراض قد ترافق أيضا مع تغيير طبيعة الصراع الذي تجد هذه القوات نفسها أمامه فمن حروب بين الدول إلى صراعات داخل الدول نفسها، حيث أنه من بين العمليات الثلاث عشرة التي تم تنفيذها أثناء الحرب الباردة تركزت ثلاثة فقط على الصراعات الداخلية إلا أن هذا العدد ارتفع لاحقا إلى عشرين عملية من بين العمليات الثماني والعشرين التي تم تنفيذها في مرحلة ما بعد الحرب الباردة . ويعد هذا النوع من الصراعات الداخلية أكثر صعوبة من مثيلاتها الدولية بالنسبة لصانعي السلام والقائمين على حفظه للأسباب التالية: -

١. إن قوانين ومنهجايات منع الصراعات وادارتها وحلها من خلال طرف ثالث قد وضعت ضمن سياق أن الصراعات تكون بين دول مستقلة وذات سيادة. بينما توجد قلة من القوانين للتعاون مع الصراعات الداخلية.

٢. تشكل مسألة السيادة في حالات الاقتتال الداخلي عائقا أكبر، فقد يحظى أحد أطراف الصراع باعتراف دولي كحكومة مما يسهل على ذلك الطرف الادعاء بان الصراع مسألة داخلية. فالخلافات الداخلية تتعلق بقضايا مثل نوع الحكم وعدالة النظام الإقتصادي و النظام الإجتماعي وفرض القانون والنظام والتمييز العرقي وغيرها، وهذه القضايا تمتاز بحساسيتها السياسية العالية ومن شأن ذلك أن يدعم الجدل حول مسألة السيادة بطريقة تستثني فيها الأطراف الثالثة.

٣. وفي الوقت الذي يحظى فيه أحد الأطراف باعتراف دولي كحكومة ، يكون الطرف الآخر على الأغلب حركة تمرد عالية السرية و تنقصها الخبرة التفاوضية ، هذا إلى جانب عدم انضباطها ، فليس من السهل التعامل مع هذا النوع من الحركات.

٤. يتعرض المدنيون لمعاناة أكبر في حالات الاقتتال الداخلي منها في حالات الحروب بين الدول. فكما ذكرت سابقا، لا تستطيع الهيئات الدولية أن تتعامل مع الاحتياجات الإنسانية الناجمة عن الاقتتال الداخلي دون التورط سياسيا في الصراع.

٥. شروط نجاح عمليات حفظ السلام :-

إن هذه التغييرات التي طرأت على طبيعة عمليات حفظ السلام منذ نهاية الحرب الباردة جعلت من الضروري أن نعيد تعريف شروط نجاحها. هناك شروط ثمان، ولنقم باستعراض مدى تحقيق كل منها على ضوء عمليتين كبيرتين لحفظ السلام ما زالتا قيد العمل في هذه المنطقة الاوهما UNDOF ، UNIFIL. وقبل الشروع باستعراضنا يجدر أن نعيد التذكير بان بعثة UNDOF قد أرسلت إلى مرتفعات الجولان بغرض مساعدة إسرائيل وسورية على تطبيق اتفاقية الفصل بين قواتهما بعد أن تم التفاوض على ذلك بوساطة من وزير الخارجية الأمريكي الأسبق هنري كيسينجر في العام ١٩٧٤. أما بعثة UNIFIL فقد أرسلت بسرعة كبيرة في العام ١٩٧٨ بعد اجتياح إسرائيل للجنوب اللبناني، حيث كانت

مهمات هذه البعثة التأكيد من انسحاب إسرائيل من جنوب لبنان واستعادة السلم والأمن الدوليين إضافة لإعادة الهيبة والاعتبار للحكومة المركزية في لبنان وإيكم الآن الشروط الثمان:-

أ - يجب أن يكون لدى الأمين العام و مجلس الأمن فهم واضح للأبعاد القائمة والمحتملة للصراع والتي تستدعي نشر قوات لحفظ السلام. وقد تحقق هذا الشرط في الحالتين أعلاه.

ب- يجب أن يتوفر لتلك العملية هدف سياسي واضح مبني على اتفاق بين الأطراف المعنية، أو أن يتوفر على الأقل اتفاق ثنائي متماسك بين أطراف الأزمة من جهة والأمم المتحدة من جهة أخرى . تحقق هذا الشرط لبعثة UNDOF حيث توفر اتفاق موقع من قبل أطراف الصراع القائم يمهد لإرسال البعثة لكن هذا الشرط لم يتحقق لبعثة UNIFIL، إذ لم يكن هناك أي اتفاق مسبق بين لبنان وإسرائيل، وعلى أي حال لم يكن للحكومة اللبنانية أي سلطة فعلية على الجنوب حيث القوة الأساسية لمنظمة التحرير الفلسطينية ولم تشارك المنظمة في المفاوضات حول إرسال بعثة UNIFIL إلى لبنان.

ج - يجب أن يتوفر توقع معقول من أن الأطراف المعنية ستقدر العهود التي ألزمت نفسها بها حق التقدير، وأن تستمر تلك الأطراف في التعاون مع الأمم المتحدة بشكل فعال خلال أداء البعثة لمهامها. لقد تحقق هذا الشرط لبعثة UNDOF و لكنه لم يتحقق لبعثة UNIFIL بسبب تدخل الممثل الإسرائيلي في مجلس الأمن والذي زاد الشكوك حول إذا ما كانت إسرائيل تنوي حقا سحب

قواتها من لبنان أو أنه حتى في نيتها دعم الجهود الهادفة لاستعادة الحكومة اللبنانية لهيبتها.

د- يجب أن يتوفر مفهوم لتلك العملية يزودنا بتفاصيل المهمة المطلوب تنفيذها في كل من الميادين السياسية والعسكرية والمعلوماتية وغيرها لضمان تحقيق البعثة لغرضها السياسي وتحقيق هذا الشرط لبعثة UNDOF، إلا أنه لم يتحقق لبعثة UNIFIL حيث لم يتسن للأمين العام أن يحدد مجال عمل قوات البعثة ولا أن يحدد طبيعة علاقات البعثة مع منظمة التحرير الفلسطينية بسبب عدم قدرة أعضاء مجلس الأمن أنفسهم الاتفاق على هذه القضايا.

هـ- يجب أن يتوفر لدى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وخصوصاً الأعضاء في مجلس الأمن استعداداً لتغطية التكاليف المالية للعملية، والمساهمة بالقوات الشرطة والعسكرية اللازمة، إضافة لدعم البعثة سياسياً وبشكل مستمر. لم يحقق هذا الشرط بشكل كامل للبعثتين أعلاه بسبب غياب الاستعداد الأولي لدى الصين والاتحاد السوفيتي السابق لدفع حصصهما من التكاليف.

و- يجب أن تتوفر القدرة للأمم المتحدة على نشر قوات البعثة في الوقت المحدد حتى يتسنى لها توجيه العملية وإدارتها ودعمها، أخذين بالحسبان الالتزامات الأخرى التي قد تقع على عاتق المنظمة الدولية في ذلك الوقت، وقد استوفت البعثتين هذا الشرط.

ز- يجب أن يكون من المتوقع أن تحظى البعثة بتعاون أي منظمة إقليمية أو دولة عضو في الأمم المتحدة تعمل من أجل حل الصراع، وبأن ألا تؤدي نشاطات تلك المنظمة أو الدولة إلى بروز

نوع من الازدواجية في المهام، الأمر الذي يمكن أن يعيق نشاطات البعثة الدولية وقد استوفت البعثتين أعلاه هذا الشرط.

ح - يجب أن تتوفر خيارات واقعية للعمل إذا ما تبين عدم إمكان تنفيذ العملية بالشكل المتوقع أصلاً. و لم تستوف أي من البعثتين هذا الشرط . ربما أمكننا أن نبرر عدم استيفاء بعثة UNDOF لهذا الشرط على ضوء صلابة الاتفاق السياسي الذي بنيت عليه، أما بالنسبة لبعثة UNIFIL يصعب علينا تبرير غياب هذا الشرط خصوصاً في ظل غياب مثل ذلك الاتفاق المذكور إضافة لاستثناء منظمة التحرير الفلسطينية من المفاوضات المتعلقة بانتداب هذه البعثة و نشر قواتها.

٦. نتائج

يمكننا أن نصل لإستنتاجين على ضوء التحليل أعلاه، أحدهما يتعلق ببعثة UNIFIL والآخر أكثر عمومية . كان يجب أن يكون واضحاً لأعضاء مجلس الأمن أن شروط نجاح بعثة UNIFIL لم تتوفر عندما شرعوا بتأسيسها ، و هذا لا يعني بالضرورة عدم نشر قوات البعثة ، فقد تكون العملية المحكومة بالفشل أفضل الخيارات المتوفرة والأقل سوءاً ، إضافة إلى أن المقامرة قد تتجح على المدى البعيد أحياناً لكن غياب شروط النجاح يتضمن ضرورة التخطيط لأي طارئ في حال أثبتت البعثة عدم نجاحها و بشكل عام يمكننا أن نستخلص بأن من الضروري أن نعترف جميعاً و خصوصاً أعضاء مجلس الأمن بان حفظ السلام ليس بالأسلوب القابل للتطبيق

في أي سياق عالمي. إذ أن العواقب الأكيدة لإرسال بعثات حفظ السلام إلى مناطق الصراع التي تفتقر لشروط النجاح أعلاه لن تكون سوى الخسارة في المال و الأرواح و تدهور سمعة الأمم المتحدة. فالكوارث التي وقعت في البوسنة نجمت عن إصرار مجلس الأمن على إرسال البعثة وذلك على الرغم من تأكيد الأمين العام بأن شروط نجاح العملية ليست متوفرة. هذا و قد ضاعف المجلس أخطائه لاحقاً بإصراره مرة أخرى على إنشاء ما يعرف بـ ((المناطق الآمنة)) في صيربرينتشا وغيرها من المناطق على الرغم أيضاً من نصيحة الأمين العام بعدم القيام بذلك.

إذا أردنا أن نتجنب تكرار مثل هذه الكوارث، فلا بد للمجتمع الدولي أن يدرك بان الإجراء الوحيد الكفيل بوضع حد لاختراقات حقوق الإنسان و الكوارث الإنسانية في حالات محددة يكمن في فرض السلام بالقوة من الأمثلة على تلك الحالات ما حصل في البوسنة عام ١٩٩٢ ورواندا عام ١٩٩٤ و زائير عام ١٩٩٦ و كوسوفو عام ١٩٩٨.

٧. الموافقة والدفاع عن النفس

تثير بعض شروط النجاح المذكورة أعلاه قضايا شائكة من موافقة أطراف الصراع على تواجد البعثات إلى مسألة الدفاع عن النفس. فقد اعتبر الحصول على موافقة أطراف الصراع المعنية مبدأً أساسياً في حفظ السلام . هذا وقد تم إضافة مبدأ آخر بعد نشر أول قوة حفظ سلام مسلحة والذي يقضي بمنح قوات حفظ السلام حق

استخدام السلاح للدفاع عن النفس. وقد تم لاحقاً توسيع المبدأ الأخير ليشمل حق استخدام القوة في مواجهة أي محاولة لإعاقة قوات الأمم المتحدة عن تنفيذ مهماتها التي يقررها قادتها. لكن ومنذ ذلك الحين فقد ثارت تساؤلات صعبة أهمها:

◆ في حالة قيام مجموعة صغيرة من المقاتلين المسلحين أو حتى الأفراد المسلحين - بمهاجمة قوات الأمم المتحدة أو تهديدها و إعاقتها فهل ذلك يعني أن الطرف المنفذ للهجوم قد سحب موافقته لينسف بذلك أسس العملية بأسرها؟

◆ وفي مثل هذه الحالات ، هل بإمكان قائد عمليات الأمم المتحدة استخدام القوة دون التأثير على حيادية قوات البعثة من جهة، ودون ضعفة قدرة تلك القوات على تنفيذ مهماتها من جهة أخرى؟

◆ وهل باستطاعة ذلك القائد استخدام القوة دون إثارة هجمات انتقامية على مستوى يفوق قدرته على التعامل مع ردود الفعل تلك؟

لقد تم تطوير مفاهيم مثل الموافقة ((الاستراتيجية)) و الموافقة ((التكتيكية)) في خضم محاولة الإجابة على هذه التساؤلات، لكن مثل هذه المفاهيم لا توفر إجابات واضحة. باستطاعة قائد البعثة، نظرياً، تجاهل أي سلوك عدواني محلي يحاول إعاقة أعمال بعثته، وعدم اعتبار مثل هذا السلوك دليل على بطلان الموافقة المسبقة لذلك الطرف على تواجد البعثة. ومن جهة أخرى ، يمكن لهذا القائد أن يفترض إمكانية التعامل مع مثل هذه العدوانية وباستخدام القوة

إن لزم الأمر ودون إقحام الأمم المتحدة في حلبة الصراع. ولكن من الناحية العملية يمكن للخط الفاصل بين ما هو تكتيكي واستراتيجي أن يكون دقيقا، الأمر الذي يتطلب قدرة على التمييز وموقفا متزنا لدى كل من قائد البعثة والأطراف المعنية. إن على قائد البعثة ، وقبل أن يقرر اللجوء للقوة، أن يتأكد من امتلاكه للقوة الكفيلة بردع أي أعمال انتقامية من شأنها تصعيد الأوضاع، كذلك، على قائد البعثة أن يأخذ بالحسبان احتمالية قيام أحد الأطراف المعنية بسحب موافقته الاستراتيجية دون أن يقول ذلك علنا. وعليه أن يدرك أيضا أن تراكم الحوادث على الصعيد التكتيكي ربما يكون رسالة مقصودة تشير إلى نية ذلك الطرف سحب موافقته الاستراتيجية.

٨. مستقبل عمليات حفظ السلام

أود أن اختتم هذه الورقة ببعض الأفكار حول مستقبل عمليات حفظ السلام . ما قلته حتى الآن يقوم مقام تحليل لنجاحات واخفاقات بعثات حفظ السلام خلال العقد الأخير.

لكن وفي الوقت الحالي، فقد تراجعت عمليات حفظ السلام بشكل درامي في قوامها : فمن بعثات بلغ أوج قوامها ٧٨ ألف رجل عام ١٩٩٤ إلى ما يصل بالكاد إلى ١٣ ألف رجل اليوم .

ولا يعود السبب في ذلك إلى نقص في فرص انتداب بعثات حفظ السلام ، وإنما إلى تردد الحكومات في تحمل الأعباء المالية لإرسال بعثات حفظ السلام على نطاق واسع. إن هذا التردد نتيجة مباشرة

لرفض الكونغرس الأمريكي منح الإدارة الأمريكية الدعم المالي لدفع حصتها من التكاليف. وبمجرد علمها بعدم نية الولايات المتحدة دفع حصتها من التكاليف، فإنه سرعان ما تتردد دول العالم الأول الأخرى في إبداء موافقتها على تأسيس بعثات لحفظ السلام. كذلك فإن الحكومات تصبح تتردد في المساهمة بقواتها في تشكيل البعثات بمجرد علمها بان الأمم المتحدة عاجزة عن تسديد تكاليف إرسال مثل هذه القوات لاحقا.

إذا لم نتمكن من تجاوز هذه المشكلة - ودعني اعترف بشكوكي في توفر هذه الإمكانيات - فإن مستقبل عمليات حفظ السلام سيكون كئيبا. وإذا كنا متفائلين وافترضنا بان الولايات المتحدة ستدفع عما قريب، فإننا يجب أن نتوقع طلبا مستمرا على إرسال بعثات حفظ السلام. يجب أن نأخذ بالاعتبار أن الأمم المتحدة تملك الخبرة الأكبر من أي دولة أو منظمة أخرى، وبأنها ومن خلال بعض الإصلاحات تمتلك القدرة على تقديم خدمة حفظ السلام. وعدا عن خبرتها، فإن أهمية الأمم المتحدة تكمن في حقيقة كونها جسما دوليا. وبذلك، تحظى بإمكانية أكبر لتقبلها كطرف محايد أكثر مما يمكن أن يحظى به أي كيان إقليمي أو أي تحالف تشكله الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

وإذا كانت تلك الافتراضات المتفائلة صحيحة، فإن مستقبل عمليات حفظ السلام سيخضع لعامل أساسي ألا وهو المدى الذي ستسمح به

الأطراف المتصارعة لتدخل طرف ثالث لمساعدتها في حل خلافاتها. إن هذه المشكلة شكلت تحدياً دائماً.

قام أحد الأكاديميين الأمريكيين ويدعى البروفيسور ويليام زارتمان بتطوير نظرية مفادها أن الأطراف الثالثة تكون قادرة على التوسط في النزاعات بنجاح فقط عندما تكون تلك النزاعات قد "تضجت". ويعرف زارتمان لحظة "النضوج" بأنها الحالة التي يكون فيها المتصارعون غير قادرين على حسم الصراع و بشكل يؤدي الطرفين مع توفر المخرج . وقد عرف المخرج بمحاولات مبكرة للتوسط بين المتصارعين . إن التردد في منح الأطراف الثالثة دوراً في حل الأزمات ناتج من الطبيعة الداخلية لكثير من الصراعات المعاصرة . لكن واقع الحال يشير لعدم وجود صراعات داخلية بشكل كامل فكل الصراعات الداخلية تسفر عن تدفق اللاجئين للدول المجاورة، وإعاقة الاتصالات والتجارة، إضافة إلى أنها تتسبب بأضرار بيئية وقد تؤدي لتعكير صفو الأمن الإقليمي.

بناء على ما سبق، أو من انه لدى الدول اهتمام مشروع بالكيفية التي يحكم فيها جيرانها أنفسهم، كذلك فإن مخاوف تلك الدول مشروعة فقد يسفر سوء الحكم المتعمد على سبيل المثال عن وضع تصبح فيه الحرب الأهلية أمراً لا مناص منه ، وأنا مقتنع أيضاً، وخاصة في مثل تلك الحالات ، بحق تلك الدول في التدخل في النزاع، على الأقل دبلوماسياً إذا ما اقتنعت تلك الدول بان حكومة الدولة المجاورة لا تتخذ خطوات كافية للحد من تفاقم نزاع

داخلي متوقع من شأنه إذا ما خرج عن نطاق السيطرة أن يسبب الضرر للدول المجاورة. وقد يبدو أن قناعاتي هذه غير معقولة في الوقت الحالي لاختلافها الكامل مع نظرية عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى والسائدة حالياً. إننا بحاجة إلى عقود حتى نغير هذه النظرية. وإذا لم يكن لهذا التغيير أن يحصل ، فإن قدرة المجتمع الدولي على الحد من الصراعات ستظل محدودة بشكل كبير، بل ومن شأن غياب هذا التغيير أن يقلل من فرص نجاح عمليات حفظ السلام أكثر مما هي عليه الآن.

have legitimate grounds for concern if, for instance, willful misgovernment is making civil war inevitable. I would argue that in such cases governments should have the right to intervene, at least diplomatically, if they judge that the government of a neighboring country is not taking adequate steps to avert a predictable internal conflict that will cause them damage. This is at present a heretical point of view, wholly contrary to the current doctrine of non-interference in States' domestic matters. It will be decades before it can be changed. But if it is not changed, then the international community's capacity to prevent conflict will remain severely limited and the opportunities for successful peacekeeping will be even fewer than they are today.

reluctance is a direct result of the US Congress's refusal to provide the Administration with the funds needed to pay its share of the costs. Other developed countries are reluctant to agree to the establishment of peacekeeping operations when they know the US won't pay its share. Governments are reluctant to contribute troops when they know that the UN is unable to reimburse them the costs of doing so.

If this problem cannot be overcome – a difficult confession to doubts that it can be – the future of peacekeeping is bleak. But let us be optimistic and suppose that the United States will pay fairly soon. Then there **will** be a continuing demand for peacekeeping. The United Nations has more experience than anyone else and, with some reform, it has the capacity to provide the peacekeeping service. A part from its experience, its comparative advantage lies in the fact that it is a universal body and thus more likely to be accepted as being impartial than any regional or sub-regional body or coalition of Member States.

If those optimistic assumptions are correct, then the main factor determining the future of peacekeeping will be the extent to which hostile parties will permit third parties to help them resolve their conflict. This has always been a problem.

An American academic, Professor William Zartmann, has developed the theory that third parties can mediate successfully only when conflicts are 'ripe' for such mediation. He defines the moment of ripeness as being 'a mutually hurting stalemate between specific parties, with a way out', the 'way out' having been identified in earlier attempts to mediate a settlement. Reluctance to give third parties a role is exacerbated by the internal nature of so much contemporary conflict. But the reality is that no conflict is wholly internal: all of them cause refugee flows, interrupt communication and trade, give rise to environmental damage and/or disturb regional security.

As a result, countries do, in my view, have a legitimate interest in how their neighbors govern themselves and they

this constitute withdrawal of consent and thus invalidate the whole operation?

- ◆ Can the UN commander use force in such circumstances without undermining the operation's impartiality and therefore impairing its ability to carry out its mandate?
- ◆ Can he use force without provoking retaliation at a higher level than he can deal with?

In an attempt to address these questions, a distinction has been developed between 'strategic' and 'tactical' consent but it does not provide definitive answers. In theory, a commander can decide not to regard local acts of hostility or obstruction as superseding the party's previous consent to the operation. Or he can assume that they can be dealt with, forcefully if necessary, without making the UN a party to the conflict. In practice, the line between strategic and tactical questions can be a fine one requiring subtle distinction and nice judgement from both the UN commander and the parties. Before deciding to use force, UN commanders need to be sure that they have sufficient strength to deter escalatory retaliation. They also have to bear in mind the possibility that a party may decide to withdraw its strategic consent, without saying so openly, and that an accumulation of incidents at the tactical level may be the first sign that this is happening.

8. The Future of Peacekeeping

The following are some thoughts about the future of peacekeeping. What I have said so far reflects analysis of peacekeeping's successes and failures during the last decade. Meanwhile, however, peacekeeping has declined dramatically from a peak of 78,000 personnel deployed in 1994 to barely 13,000 today.

This is not due to a lack of peacekeeping opportunities. It is due to the reluctance of governments to face the financial consequences of peacekeeping on a large scale. This

sometimes succeed. But it does mean that there should have been contingency planning about what to do if the force's mandate proved unworkable.

The general conclusion is that it must be recognized, above all by the members of the Security Council, that peacekeeping is not a universally applicable technique. Lives and money are lost and the reputation of the UN tarnished if peacekeepers are sent into conflicts in which the conditions for success do not exist. Disasters occurred in Bosnia because the Security Council insisted on giving the UN a peacekeeping mandate there even though the Secretary-General had said that the conditions for successful peacekeeping did not exist. The Council then compounded its error by insisting, again against the advice of the Secretary-General, on establishing so-called safe areas in Srebrenica and elsewhere. If such disasters are not to be repeated, the international community has to recognize that in some situations, like Bosnia in 1992, Rwanda in 1994 or the former Zaire (Democratic Republic of the Congo) in 1996 or Kosovo in 1998, only peace enforcement will end human rights violations and humanitarian catastrophes.

7. Consent and Self-Defense

Some of these conditions raise the vexed issues of consent and self-defense. It has from the beginning been a fundamental principle of peacekeeping that it takes place with the consent of the parties to the conflict concerned. When the first armed peacekeeping operation was deployed, an additional principle was established: peacekeepers may use force in self-defense. This principle was soon extended to include attempts by force to prevent UN troops from carrying out their responsibilities as ordered by their commanders. Difficult questions have since arisen:

- ◆ When small groups of armed combatants (or even individuals) attack, threaten or obstruct UN troops, does

necessary military and police personnel and to provide it with political support, on a continuing basis;

Not entirely fulfilled for either force, because neither China nor the Soviet Union was initially prepared to pay its share of the costs.

- (f) It must be established that the United Nations has the capacity to deploy the operation in the time-scale required and, thereafter, to direct, administer, supply and support it, taking into account other commitments the Organization may have at the time;

Fulfilled for both forces.

- (g) It must be established that the operation will enjoy the cooperation of any regional organizations or Member States which are already working on the conflict in question and that it will not duplicate their activities;

Fulfilled for both forces.

- (h). Realistic options must have been identified for action if the operation turns out to be non-viable in the form originally conceived.

Not fulfilled for either force. This can perhaps be excused in the case of UNDOF, given the solidity of the political agreement on which it was based; but not for UNIFIL, given the lack of such agreement and the exclusion of the PLO from the negotiations about the force's mandate and deployment.

6. Conclusions

Two conclusions can be drawn from this analysis, one specific, the other general. The specific one is that it should have been clear to the members of the Security Council that the conditions for success did not exist when they set up UNIFIL. That does not necessarily mean that the force should not have been set up; an operation doomed to failure may be the least bad option available and gambles at long odds do

mutually consistent agreements between each of them and the United Nations;

Fulfilled for UNDOF: there was an agreement between the actual parties to the conflict.

Not fulfilled for UNIFIL: there was no agreement between Lebanon and Israel and in any case the Lebanese government had no effective authority in the south where the dominant power was the PLO. The latter did not participate in negotiations over the establishment of UNIFIL.

- (c) There must be a reasonable expectation that, throughout the operation, the parties will honor the commitments they have entered into and continue to cooperate effectively with the United Nations;

Fulfilled for UNDOF.

Not fulfilled for UNIFIL: the Israeli representative's interventions in the Security Council left considerable doubt about whether Israel really intended to withdraw its forces or support the restoration of the Lebanese Government's authority.

- (d) There must be reason to believe that Member States, and especially the members of the Security Council, will be ready to finance the operation, to contribute the necessary military and police personnel and to provide it with political support, on a continuing basis;

Fulfilled for UNDOF.

Not fulfilled for UNIFIL; the Secretary-General was prevented from defining the Force's area of operation or its relations with the PLO because the members of the Security Council were themselves unable to agree on these points.

- (e) There must be reason to believe that Member States, and especially the members of the Security Council, will be ready to finance the operation, to contribute in the

reinforce the sovereignty-related arguments for excluding third parties;

3. the other party is likely to be an insurgent movement, obsessively secretive, inexperienced in negotiation and undisciplined. These are not easy people to work with;

4. civilians suffer more in internal conflicts than in inter-State ones. As I have already said, international agencies cannot respond to the resulting humanitarian needs without involving themselves in the politics of the conflict.

5. The Conditions for Successful Peacekeeping

These changes in the nature of peacekeeping since the end of the Cold War have made it necessary to redefine the conditions for success. They are eight in number. As I list them, let's examine how far each of them has been fulfilled in the case of the two large peacekeeping operations which remain in this region – UNDOF and UNIFIL. You will recall that UNDOF was set up to help Israel and Syria implement the disengagement agreement on the Golan Heights which was negotiated by Henry Kissinger in 1974. UNIFIL was established in great haste in 1978 after Israel invaded southern Lebanon. Its functions were to confirm the withdrawal of Israeli forces from southern Lebanon, restore international peace and security and help the Government of Lebanon to re-establish its authority. Here are the eight conditions for success:

- (a) The Secretary General and the Security Council must have a clear understanding of the actual or potential conflict which calls for deployment of a peacekeeping operation;

Fulfilled in both cases.

- (b) The operation must have a clear political objective, based on an agreement between the parties or, at least, on

4. Peacekeeping: Cases

The UN during the Cold War established thirteen peacekeeping operations. Eleven were in the traditional category, including all those in the Middle East. One, in West Irian, was in the multifunctional category, albeit on a very small scale. The other, in the Congo, was a complex emergency operation. In the decade after the end of the Cold War, a further 28 peacekeeping operations were established of which more than a third were multifunctional.

There has thus been a shift towards multifunctional peacekeeping operations, i.e. operations to help implement negotiated peace settlements. This is because the end of the Cold War made it easier for the Security Council to take effective action to end conflicts in which previously the West had supported one side and the East the other. Examples are to be found in Central America, Southern Africa and Cambodia.

The other shift has been from wars between States to wars within States. Of the thirteen operations during the Cold War, only three had related to internal conflicts. Of the twenty-eight post-Cold War operations, twenty have related to internal conflicts. These are more difficult than international conflicts for the peacemakers and the peacekeepers, because

1. the law and methodology of the prevention, management and resolution of conflict by third parties has mostly been established in the context of conflict between independent sovereign States. There are fewer rules to go by in internal conflicts;

2. in internal conflicts, sovereignty is more of an obstacle. One of the parties will be an internationally recognized government and will claim that the conflict is a matter of domestic jurisdiction. The dispute will be about such issues as the quality of governance, law and order, the equity of the economic and social systems, ethnic or other discrimination. These are issues of high political sensitivity and this will

4. Finally, there is the problem category: **complex emergency peacekeeping**. This involves the deployment of a UN force in the middle of a conflict where there is no cease-fire agreement, let alone a negotiated settlement. Usually a peacekeeping operation finds itself in the complex emergency mode when the agreement which originally provided the basis for its mandate breaks down but the Security Council decides to keep it in place to perform other functions, usually humanitarian ones. Complex emergency peacekeeping is confused and dangerous and success is hard to achieve. There is, in particular, the risk that consent will be denied or withdrawn if the force's tasks include the provision of humanitarian relief to civilian communities which a party is trying to displace through ethnic cleansing. This was the UN's main problem in Bosnia. In other cases an internal conflict can become so fragmented that there is no authority that can give effective consent. That happened in Somalia.

The danger that the peacekeepers face in such situations is of being drawn into the conflict and themselves becoming parties to it, especially if their task is to protect international humanitarian operations, for if they use force, they forfeit the impartiality which is a necessary condition for success in any traditional peacekeeping tasks they may have. It was in Somalia and Bosnia that the UN learnt a lesson it had learnt three decades before in the Congo: you cannot combine coercion with mediation; they are alternatives and a choice has to be made between them. The leader of the Bosnian Serbs, Radovan Karadzic once said to me: "*Mr. Goulding, you have imposed sanctions on me, you have indicted me as a war criminal, your soldiers have shot at mine, you are threatening to bomb me-and you still expect me to have confidence in you as an impartial mediator?*" These were difficult points to answer.

well but the peacemakers fail to make progress towards a negotiated settlement. This creates several dangers: one of the parties may lose confidence in the peace process and decide to pursue its aims by military means or attempt to put pressure on the mediators by withdrawing its cooperation from the peacekeepers; this happened to UNEFIL in 1967. A second danger is that governments may become reluctant to continue providing the troops and money needed to keep the operation in the field: UNIFIL has regularly faced this problem since the second Israeli invasion of Lebanon in 1982. Thirdly, it may be argued that by protecting the parties from the consequences of their own intransigence at the negotiating table the peacekeepers have become part of the problem; this is often said, wrongly in my view, about the UN force in Cyprus.

2. The second type is **preventive peacekeeping**. This is the deployment of peacekeepers before a dispute has turned into armed conflict. Unlike traditional peacekeeping, it can happen at the request of only one of the parties to the potential conflict, as was the case in Macedonia in 1992.

3. The third variety is **multifunctional peacekeeping**. This is a peacekeeping operation established to help the parties implement a negotiated settlement to their conflict. The task requires a larger, more complicated and costlier operation than traditional peacekeeping because the functions performed extend far beyond the traditional supervision of cease-fires, buffer zones and so on. They can include the demobilization of combatants and their reintroduction to civilian life; supervision of local administrations and police forces (and sometimes the creation of new ones); promotion and verification of human rights; establishment of truth commissions; supervision, and sometimes actual conduct, of elections; return and resettlement of refugees; demining; and economic reconstruction and rehabilitation. Multifunctional peacekeeping thus requires major civilian components and the operation is normally headed by a senior civilian with the title of 'Special Representative of the Secretary General'.

- ◆ The operation is normally established by the Security Council under the day-to-day command of the Secretary General who is required to report regularly to the Council.
- ◆ It is deployed with the consent of the parties to the conflict and is required to be neutral and impartial between them.
- ◆ If it is armed, it will be authorized to use its arms only in self-defense.
- ◆ The costs of the operation, including some reimbursement of costs incurred by the troop-contributing governments, are apportioned amongst all the member States of the UN.

3. Types of Peacekeeping

Peacekeeping operations can be classified in four categories. The differences between them are primarily differences in the mandates or tasks they are given.

1. Traditional peacekeeping operations are deployed after an armed conflict has been temporarily suspended. Their tasks are to ensure that the fighting does not restart and to work in other ways to create propitious conditions for the negotiation of a lasting settlement of the dispute which has led to conflict. They monitor cease-fires, control buffer zones, verify compliance with provisional agreements and so on. A classic and successful operation example of such an operation in this region: UNDOF on the Occupied Golan Heights. The tasks and personnel of traditional peacekeeping operations are primarily military and a military officer normally heads them.

They face two main problems. The first occurs if the parties start fighting again. This removes the political and operational basis for the peacekeepers' presence; it also exposes them to humiliation and danger. In this region, UNTSO faced this problem in 1956, 1967 and 1973, and UNIFIL faces it daily in southern Lebanon. The second problem occurs if the peacekeepers do their peacekeeping

mind. However, in the event of “threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression” the Charter does provide for the United Nations to take coercive action. This can take two forms:

1. **Non-military coercion** mainly means economic sanctions.
2. **Peace enforcement** entails the deployment of multinational armed forces, normally under the command of one of the troop-contributing countries, with the authority of the Security Council, in order to prevent or end an act of aggression or other breach of the peace

I have spoken of these five techniques as UN techniques. But the UN does not claim a monopoly in any of them. All of them can be, and have been, carried out by one or the other of the constituent parts of what is loosely called ‘the international community’. That phrase needs definition too.

The International Community consists of institutions – governments, intergovernmental organizations like the United Nations and its many agencies, regional organizations like the League of Arab States or the Organization of the Islamic Conference, Non-Governmental Organizations (NGOs) like Oxfam or Médecins sans frontières – and distinguished individuals like Jimmy Carter or Julius Nyerere.

What qualifies these institutions and individuals for membership of the international community is that they have both an interest in preventing or resolving a conflict and the capacity to make a contribution to that end.

2. Characteristics of Peacekeeping

Let’s look more closely at peacekeeping. Its essential characteristics are as follows:

- ◆ A peacekeeping operation invariably includes military personnel, and often police as well, who are made available to the UN by their governments.

PEACEKEEPING: MODELS AND CASES

Marrack Goulding

1. Introduction

Peacekeeping is one of a number of techniques developed by the UN since 1945 in order to prevent, manage and resolve conflict. Let me start by defining those techniques. They are five:

Peacemaking means the use of peaceful means to persuade hostile parties to settle a dispute which has led, or could lead, to armed conflict between them. In the first instance, the best that the peacemakers can do may be to persuade the parties to accept a cease-fire. But their goal is always a comprehensive agreement which will not only end the existing conflict but also minimize the risk of it breaking out again.

Peacekeeping means the deployment of multinational military and police personnel, under United Nations command, in order to prevent, manage or resolve actual or potential conflict.

Peace building means action by the United Nations to address the root causes of a dispute, which has led or could lead to conflict. Such action is usually long-term and concerned mainly with economic and social factors.

These three techniques all require the consent of the hostile parties. Without their consent, the United Nations has no authority in what are, in the words of the Charter, "matters which are essentially within the domestic jurisdiction of (a) State". Consent is very often withheld by one of the parties, with the result that frustrated peacemakers, peacekeepers and peace-builders can do nothing until that party changes its

political science, law and economics, need to be activated after decades of impotent dormancy in the area of humanitarian interventions, of a politically-conditioned blindness to what was perhaps the greatest failing of the post-war collective security system. It is in this perspective that the Graduate Institute of International Studies at Birzeit University invited a long-time and eminent practitioner of peace-keeping, who never lost sight of its importance and in his current academic functions at Oxford University still has not lost sight of it, on the contrary. In his limpid presentation, which follows, and which is based on a talk he gave at the GIIS in the spring of 1999, he helps trace the ways whereby an essential tool of international peace and equity may be pursued, and whereby the trials, successes and errors of the past may in future be translated into actions and ultimately a system which will promote the greater interests of the international community.

* * * * *

On ethical grounds, one can only deplore the inaction and the intellectual turpitude of the half-century after World war two during which *raison d'état* and *raison de bipolarité* made it impossible to deal on the analytical and then political level with international crimes, as defined by Nuremberg law and Article 146 of the Fourth Geneva Convention regarding the protection of civilians during wartime, and the legitimacy of putting war criminals on trial before domestic courts, in the absence of international ones. Now there is talk of deferring those guilty of such crimes, as well as crimes against peace and crimes against humanity, before one or the other of the existing or planned *ad hoc* international criminal courts (Rwanda, ex-Yugoslavia, East Timor), in the absence of a centrally mandated one. The international community and the United Nations abdicated their responsibilities during the bipolar era. Will they do as poorly during the unipolar moment through which we are now going? They have indicated their willingness to challenge the hegemon by establishing a permanent International Criminal Court before which even its soldiers and militiamen, and those of its allies, may someday be called to task.

One can only hope that existing international treaties and legislation will be more than just slogans and that, in the future, peoples and states will resort successfully to such instruments as the Convention for the Prevention and Suppression of the Crime of Genocide of 1948, General Assembly Resolution 2625 of 1970 regarding the right of peoples in quest of self-determination to request *and to receive* support consistent with the aims and principles of the Charter, and the very Charter's Article 12, which enables states to seize the General Assembly in case of a Security Council veto, and for the former to substitute itself for the latter.

In terms of our academic field, a great deal must be done as well. The allied disciplines of international studies: history,

USA). The civil wars of Angola, Mozambique and Afghanistan lasted for more than a decade before their great power sponsors tried (in various cases unsuccessfully) to bring them to an end, by withdrawing their support or their troops. And other victims of local aggressions, notably the Palestinian refugees, had been languishing for forty years in their countries of asylum, clamoring unheeded for the right of return. But there was a taboo on subjects related to peace-keeping and -enforcement, linked directly to the interests of the two great powers and of their eminently stable world system. Interventions by the United Nations could only be undertaken with the accord of all of the parties. Any other type of direct intervention by world powers in regional conflicts was considered neo-colonial and, potentially, a direct threat to the interests of one or the other of the principal players. This had been true ever since the Korean war, which was seen and accepted as a counter-model not to be repeated at any cost: neither Cold War protagonist was to make a military thrust into the reserved domain of the other, nor to dispatch its own troops into the midst of a regional conflict.

With the end of the Cold War that taboo was lifted. To the numerous existing humanitarian disasters underway were added a set of new ones where intervention now became thinkable and practicable. The first major post-Cold War humanitarian intervention, that in Somalia, turned sour and resulted in the withdrawal of the US and UN. This made it difficult to envisage how to intervene again, but the pressure of events was such that different types of peace-keeping and-enforcing actions followed, either with the blessing of the United Nations (in Bosnia and East Timor) or without (Kosovo, but here the blessing was granted *ex post facto*). The question now appears to be when, not whether, the next humanitarian intervention will take place and how it will be mandated.

INTRODUCTION

Roger Heacock

Until the beginning of the nineteen-nineties, the question of peacekeeping was considered, among academics studying the international system, as a rather static sub-field of international organization. Discussion and analysis of the matter was left to its practitioners in the United Nations, to those Non-Governmental Organizations (NGOs) involved in emergency relief, and to the small group of scholars who were interested in the successes or, more often, failures of UN peacekeeping in the Middle East and elsewhere.

In the last decade of the twentieth century, radical changes came about which propelled peacekeeping to the forefront of the international political and academic agenda. To a certain extent, the collapse of the Soviet bloc marks the turning point. In addition to all of the humanitarian crises attendant upon the dissolution of the Soviet Union and Yugoslavia, the closing of the Cold War marked the end of great power involvement in financing and sustaining regimes, notably in Africa, whose loss of power led to the dislocation of states like Somalia and Ethiopia. There followed a high-stakes free-for-all among and within world and regional powers, with dire consequences for the peoples of Iraq, Rwanda, Bosnia, Kosovo, and East Timor.

This is not to say that the iron intra-bloc stability of the Cold War period knew no exceptions, particularly on the borders between the two hegemonies of the bipolar system, the US and USSR. The Cambodian genocide occurred in the shadow of great power protection (positive on the part of the People's Republic of China, negative - deterring the Soviet Union's supposed surrogate, Vietnam - on the part of the

معهد الدراسات الدولية

**The Graduate Institute of
International Studies**

BIRZEIT UNIVERSITY



The Arabic translation was edited by:
Amal Jadou

First published in Palestine in the year 2000 by
The Graduate Institute of International Studies (GIIS)

Birzeit University, Box 14, Birzeit, Palestine

PEACEKEEPING

Models & Cases

*The Graduate Institute of International
Studies*

**Models and Cases
in the International System, II**

**Birzeit University
2000**