

إعادة الإعمار والتنمية في مرحلة ما بعد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق؛ تحليل الخيارات المتاحة للحصول على دعم الأمم المتحدة من خلال قراراتها

قسم الأبحاث



عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد. مهمته الرئيسة، فضلاً عن قضايا أخرى، تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بشكل خاص ومنطقة الشرق الأوسط بشكل عام. ويسعى إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2016

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

إعادة الإعمار والتنمية في مرحلة ما بعد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق: تحليل الخيارات المتاحة للحصول على دعم الأمم المتحدة من خلال قراراتها

قسم الأبحاث

منذ بدء صيف عام ٢٠١٦ حَقَّق العراق انتصارات تدريجية في حربه ضد تنظيم (داعش)، إذ تم تحرير مراكز المدن الكبرى مثل الرمادي والفلوجة، وقامت قوات الأمن العراقية بتطويق مدينة الموصل ببطء، وتعد مدينة الموصل عاصمة التنظيم وآخر مدينة تقع تحت سيطرتهم في العراق، ومن المتوقع أن المدينة ستحرر قبل نهاية عام ٢٠١٦، وستعلن نهاية احتلالها الذي استمر لمدة عامين ونهاية طموحات التنظيم داخل الأراضي العراقية، ومع ذلك حتى وإن تم التخلص من التحدي العسكري، فإن العراق لا يزال يواجه تحديات في القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والتنمية. تسببت الحرب بتشريد الآلاف من العراقيين ودمرت البنى التحتية؛ ولذلك يحتاج العراق إلى إعادة الإعمار والتنمية بشكل عاجل من أجل تخفيف المعاناة الإنسانية، وإعادة تقديم الخدمات للشعب، وعلاج أولئك الذين تعرضوا للصدمة ومنع حدوث حالة عدم الاستقرار مرة أخرى، ولكن سيكون صعباً على العراق أن يتحمل تدابير كل ما سبق مع وجود معاناة من آثار الحرب وانخفاض أسعار النفط؛ ولذلك فإن العراق سيحتاج إلى الحصول على الدعم لإعادة الإعمار والتنمية.

يقدم هذا التقرير تحليلاً حول ما إذا كانت الحكومة العراقية قادرة على الاستفادة من هذا الدعم من خلال آليات عمل الأمم المتحدة (UN)، وفيما إذا كانت هناك دولة قد نجحت في الضغط على الأمم المتحدة لكسب دعمها فيما يتعلق بالأمور الإنسانية والتنمية، ويبحث التقرير أيضاً في القرارات التي شكَّلت على أساس الاعتبارات الإنسانية أو التنمية التي تم التصويت عليها في الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي، وتحليل الطريقة التي تم بها التصويت حول تلك القرارات، وفيما إذا أدت إلى أي تغييرات من شأنها أن توفر خطوطاً توجيهية حول قدرة العراق في إنشاء قرارات مماثلة، ويبرز التقرير عديداً من الأحداث السابقة التي قامت بها الدول الأعضاء (أو مجموعات صغيرة) باقتراح القرار الذي تم التصويت عليه الذي أسفر عن تغيير مؤسسي، وتوصل هذا البحث إلى أنه في كثير من الأحيان كانت القضايا غير القانونية مؤطرة ضمن المخاوف الأمنية لزيادة نسبة الحصول على الدعم، وهذا يدل على تركيز الأمم المتحدة المتزايد على العلاقة بين التنمية والأمن، ويشير التقرير أيضاً إلى أن القرار المزمع حول إعادة الإعمار والتنمية في العراق يمكن أن يصاغ بطريقة مماثلة، وتقدم الجمعية العامة للأمم المتحدة أفضل السبل لاتباع مثل هذا القرار.

لحة عامة عن الأمم المتحدة:

إن آليات الأمم المتحدة وهيكلتها تسمح للدول الأعضاء بتقديم اقتراحات حول قرار جديد، وبالتالي سن سياسة جديدة ويتم ذلك عبر طرق عدة، وهناك جهازان رئيسان في المنظمة مختصان باتخاذ القرار وهما الجمعية العامة ومجلس الأمن الدولي، وكلاهما لديهما مزايا وعيوب فيما يخص عملية وضع القرار الذي يسعى لكسب التأييد لإعادة إعمار وتنمية العراق، أثناء الحرب الباردة، كانت آلية صنع القرار في مجلس الأمن الدولي قد وصلت إلى طريق مسدود بسبب حق الفيتو الذي يمتلكه الأعضاء المعارضون للقرار المقترح، وعلى هذا الأساس كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة المصدر الرئيس لعملية صنع القرار. وقد تغير ذلك بنحو ملحوظ منذ نهاية الحرب الباردة، وكان تراجع روسيا من التدخل في السياسة الدولية -ولو بنحو مؤقت- ورغبة الصين في أن ينظر إليها كشريك متعاون ومسؤول سبباً في تقليل فرصة الدول الأعضاء في مجلس الأمن في معارضة القرارات التي يتم تمريرها، مما يجعلها أكثر نشاطاً في المعاملات الخاصة بالأمم المتحدة، وفي الواقع فإن كلاً من الجمعية العامة ومجلس الأمن قد وسعا من نطاق عملها منذ نهاية الحرب الباردة، إلى مناقشة ووضع قرارات جديدة تهتم بالقضايا الإنسانية والبيئية أو التنموية؛ لهذا السبب فإن جميع القرارات المدرجة في أدناه -التي من الممكن أن تكون بمنزلة حلٍ جديد للعراق لمساعدته في اقتراح قرار خاص به قد تمت صياغتها والتصويت عليها منذ نهاية الحرب الباردة.

الجمعية العامة للأمم المتحدة:

إن الجمعية العامة هي واحدة من الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة، وهي الهيئة الوحيدة التي يمتلك فيها جميع دول الأعضاء في الأمم المتحدة تمثيلاً متساوياً، ويقع ضمن صلاحياتها الإشراف على ميزانية الأمم المتحدة، وتعيين أعضاء غير دائمين في مجلس الأمن، وتلقي التقارير من وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، وتقديم توصيات على شكل "قرارات الجمعية العامة".

من الممكن أن يتم سن قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة من قبل أي دولة (أو مجموعة من الدول) تقوم باقتراحها، ويتم التصويت عليها على أساس صوت واحد لكل عضو، أما بالنسبة للقضايا المهمة (مثل المخاوف المتعلقة بالميزانية، أو الانتخابات، أو قبول الأعضاء أو إيقافهم أو طردهم، أو التوصيات بشأن السلام والأمن) فهي تتطلب موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء، أما بالنسبة للقضايا الأخرى فإن موافقة الأغلبية يعد كافياً.

إن القرارات التي توافق عليها الأمم المتحدة هي غير ملزمة وعادة ما تكون غير قابلة للتنفيذ كمسألة قانونية أو عملية؛ لأن الجمعية العامة تفتقر إلى الصلاحيات التنفيذية فيما يتعلق بمعظم المسائل، في ظل غياب الصلاحيات التنفيذية، فإن قرارات الجمعية العامة تقوم على رفع مستوى الوعي حول قضية معينة، وتشجيع توافق الآراء، وتحديد حجم الدعم وتوليد الضغط حول قضايا معينة؛ ولذلك فإن هذه

القرارات تحمل وزناً سياسياً كبيراً على الرغم من كونها غير ملزمة قانونياً، فضلاً عن ذلك -وعلى الرغم من أن القرار نفسه غير ملزم قانونياً- فإن الحصول على الدعم الكافي للتوصل إلى حلٍّ معيّن يمكن أن يؤدي إلى تشكيل سياسات ومؤسسات دولية ملزمة قانونياً، وأخيراً، بإمكان الجمعية العامة للأمم المتحدة إحالة القضية إلى مجلس الأمن التي من الممكن أن يتم بعد ذلك وضع قرار ملزم، وكل هذه الأمور تجعل من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة أداة قوية جداً ومرنة فيما لو استخدمت لدعم هدف سياسي واقعي، وتمنح الجمعية العامة فرصة للضغط على المجتمع الدولي من قبل الدول النامية، ويمكن أن يتم عدّها خياراً ديمقراطياً مقارنة مع مجلس الأمن الدولي.

تم تحديد ثلاثة قرارات صادرة من الجمعية العامة تُعدُّ ذات أهمية خاصة لأغراض تخدم هذا التقرير: وهي قرارات ١٦٨/٦٣، و٥٦/٥٥، و٢٦٢/٦٨، وجميع هذه السياسات على قدر من الأهمية؛ وذلك بسبب قدرتها على تحقيق (أو الشروع في إجراء) تغييرات في السياسة على الرغم من الطابع غير الملزم قانونياً لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، وإن اثنين من تلك القرارات كانت تدور حول القضايا الإنسانية، بينما تناول القرار الأخير القضايا الأمنية، ويُعدُّ القرار الأخير مهمّاً لتمكُّنه من نقض حق الفيتو في مجلس الأمن.

دعا قرار الجمعية العامة المرقم ١٦٨/٦٣^[١] - والمعروف أيضاً باسم قرار «وقف العمل بعقوبة الإعدام» الذي اقترحه إيطاليا وقام بتقديمه الاتحاد الأوروبي- إلى إلغاء عقوبة الإعدام في جميع أنحاء العالم، ودعا القرار الدول التي تطبق عقوبة الإعدام على تحديد جدول زمني لإلغائه، والحدّ من عدد الجرائم التي تكون عقوبتها الإعدام، ودعت الدول التي ألغت عقوبة الإعدام إلى عدم إعادته إلى نظام العقوبات^[٢]، وعلى الرغم من قيام القوى الكبرى بالتصويت ضدّ سنّ هذا القرار مثل الولايات المتحدة والصين والسعودية وإيران والهند، إلّا أن القرار تم تمريره، وعلى الرغم من سمة القرار غير الملزمة، إلّا أنّ القرار أدّى إلى حدوث توافق سياسي كبير بين الدول التي تسعى إلى إلغاء عقوبة الإعدام، في عام ٢٠١٠ تم تشكيل اللجنة الدولية لمعارضة عقوبة الإعدام ودعت إلى إنشاء حملة عالمية لوقفه^[٣]، وتقوم اللجنة بتدقيق القوانين الوطنية والدولية حول تلك العقوبة، وتقوم بالضغط على الحكومات لتغيير القوانين، وفي الوقت نفسه رفع مستوى الوعي حول القضايا الفردية التي تطبق فيها عقوبة الإعدام، وتكمن أهمية هذا القرار

١. تم تأكيد هذا القرار مرتين؛ بداية كقرار رقم ١٤٩/٦٢ في كانون الأول عام ٢٠٠٧ في اللجنة الثالثة قبل أن يتم تمريره في الجمعية العامة كقرار رقم ١٦٨/٦٣ في كانون الأول عام ٢٠٠٨

٢. "تعتمد الجمعية العامة نص لاندمارك الذي يدعو إلى وقف عقوبة الإعدام"، الأمم المتحدة، ١٨ كانون الأول ٢٠٠٧
[تم زيارة الموقع في ٢ آب ٢٠١٦] <http://www.un.org/press/en/2007/ga10678.doc.htm>

3. "The Death Penalty in the OSCE Area: Background Paper 2011" Organisation for Security and Co-operation in Europe, 28-September-2011, <<http://www.osce.org/odihr/82896>>, [Accessed 02-August-2016]

بالنسبة للعراق بأنه يبيّن كيف أن قراراً مقترحاً من قبل أحد الأعضاء بشأن قضية إنسانية غير ملحة ولا تحظى بأولوية في السياسة العالمية يتم التصويت عليه ويمر على الرغم من وجود قوى عالمية تعارض هذا القرار، ويؤسس إلى اتجاه سياسي جديد، ويحدد سلوك مقبول للدولة، فضلاً عن إقرار إلغاء عقوبة الإعدام وتبسيط الضوء على بشاعة هذه العقوبة.

بينما قرار الجمعية العامة ذو الرقم ٥٦/٥٥ هو مثال مشابه ولكنه أكثر نجاحاً من ناحية تغيير الاتجاه السياسي، الذي أدى إلى تطبيق نظام تدعمه الأنظمة الدولية، وهذا القرار -٥٦/٥٥- المعروف أيضاً باسم "نظام عملية كيمبرلي لإصدار الشهادات" التي تهدف إلى الحد من بيع وتجارة الماس المتنازع عليه «الماس الدماء» التي تم استخراجها في ظل ظروف غير إنسانية، التي من الممكن أن تغذي المنظمات الإرهابية، وكثيراً ما يتم استخدامها للالتفاف على العقوبات.

تم التصديق على القرار الذي صاغه الدبلوماسي الكندي روبرت فالور، في كانون الأول عام ٢٠٠٠ الذي دعم فكرة إنشاء مخطط دولي لإصدار شهادات الماس الخام، ومكّن النظام منظمة التجارة العالمية والمجلس العالمي للماس على إنشاء ضمانات للماس للتأكد من أنها لم تنشأ من منطقة الصراع والتحقق في الادعاءات المتعلقة ببيع الماس المستخرج من مناطق الصراع، وقد طلب من المشتري والتجار ضمن الدول المؤيدة للنظام بالتعامل مع الماس المعتمد، وفيما إذا تم انتهاك هذا الشرط فسيتم طرده من سوق الماس^٤، وبالتالي فإن المخطط يُعدّ مثلاً مهماً لما يمكن تحقيقه من خلال قرار الجمعية العامة. على الرغم من أن القرار كان غير ملزم قانونياً، إلا أنه دفع الدول والمنظمات الدولية على إنشاء سلسلة من السياسات التي أصبحت ملزمة للموقعين عليها؛ وبالتالي تحديد سلوك مقبول للدول تماماً كما فعل قرار وقف العمل بعقوبة الإعدام.

إن الأسلوب الذي اتبع في تمرير هذا القرار الذي أدى إلى إنشاء سلسلة من السياسات لا يُعدّ مهماً فقط، بل هو ذو أهمية خاصة بالنسبة للوضع في العراق، إذ تم إيجاد صلة بين القضايا الإنسانية والاقتصادية مع قضايا الأمن، وتوجد هناك صلات مماثلة بين التنمية والأمن - كما سيتم توضيحه في أدناه- التي من الممكن أن يلجأ إليها الوفد العراقي بطريقة مشابهة للحصول على الدعم الكافي لسن قرار ما.

ومن الناحية الأخرى، فإن قرار الجمعية العامة ذا الرقم ٢٦٢/٦٨ -الذي يطلق عليه اسم قرار السلامة الإقليمية لأوكرانيا- يوضح كيف يمكن لقرار الجمعية العامة أن يفرض ضغطاً على القوى الكبرى، وتم اقتراح القرار من قبل كندا، وكوستاريكا، وألمانيا، وليتوانيا، وبولندا، وأوكرانيا رداً على أزمة القرم، وفي العادة فإن مثل هذه القضية تقع تحت سلطة مجلس الأمن الدولي، ومع ذلك استخدمت روسيا حق الفيتو

4. "About the Kimberley Process", Kimberley Process,

<<https://www.kimberleyprocess.com/en/about>>, [Accessed 03-August-2016]

لمنع أي قرار يدين أفعالها في شبه جزيرة القرم، إلا أن القرار قد تم تمريره في الجمعية العامة^[٥]. إن تمرير القرار أدى إلى زيادة الضغط السياسي على روسيا، فضلاً عن تعزيز نظام العقوبات الذي تم تطبيقه بالفعل من قبل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وحلفائهم؛ فقد أظهر هذا القرار أنه مع وجود معارضة كافية -التي تتجلى من خلال وجود عدد رمزي من الدول التي صوتت ضد تصرفات روسيا- فإن قرار الجمعية العامة يمكن أن يكون فعالاً على الرغم من أنه غير ملزم قانونياً -وسيتم توضيحه لاحقاً-، فإن تمرير قرار عراقي يخص الإعمار والتنمية من خلال الجمعية العامة له احتمالية أكبر من أن يتم تمريره من خلال مجلس الأمن الدولي، ومن المهم أن نقر بالقوى المحركة التي تؤثر على جهازي الأمم المتحدة، وكيفية تفوق الجمعية العامة على مجلس الأمن الدولي.

لم تكن هناك قرارات سابقة لقرار الجمعية العامة فيما يخص طلب المساعدة حول إعادة الإعمار والتنمية، ولكن القرارات التي تم ذكرها سابقاً تشير إلى وجود سابقة فيما يتعلق بقرارات تصديق القضايا الإنسانية، وفضلاً عن ذلك، حينما التقت الاهتمامات الإنسانية والأمنية (كما كان الحال في القرار ٥٦/٥٥)، فقد تبين أن الجمعية العامة لديها الإرادة لاتخاذ الإجراءات اللازمة، ووضع سياسات في السعي لتحقيق أهداف القرار، ولاسيما في حال دعمتها المنظمات الدولية. وأخيراً فإن حقيقة تمرير قرارات ١٦٨/٦٣ و ٢٦٢/٦٨ على الرغم من وجود معارضة من عضو واحد أو أكثر في مجلس الأمن يدل على أن قرارات الجمعية العامة لديها القدرة على إحداث تغيير سياسي مفيد من دون الوقوع فريسةً تحت أيدي القوة العظمى المنافسة.

مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة:

مجلس الأمن الدولي هو جهاز رئيس آخر للأمم المتحدة مكلف بالحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وكذلك قبول أعضاء جدد في الأمم المتحدة، والموافقة على أي تغييرات في ميثاقها، يتكون مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة من القوى العظمى التي انتصرت في الحرب العالمية الثانية؛ (الاتحاد السوفياتي -متمثلة الآن من قبل روسيا-، والمملكة المتحدة، وفرنسا، وجمهورية الصين -يمثلها حالياً جمهورية الصين الشعبية-)، والولايات المتحدة) الذين يمثلون الأعضاء الخمسة الدائمين في المجلس، وبإمكان الدول دائمة العضوية استعمال حق الفيتو لأي قرار يطرحه مجلس الأمن الدولي، ويضم مجلس الأمن أيضاً عشرة أعضاء غير دائمين يتم انتخابهم على أساس إقليمي لمدة عامين، وتكون رئاسة المجلس على أساس دوري - شهري بين أعضائها.

٥. دعم قرار السلامة الإقليمية لأوكرانيا، أعلنت جمعية الأمم المتحدة "أن الاستفتاء حول شبه جزيرة القرم باطل"، المركز الإخباري للأمم المتحدة، ٢٧ آذار، ٢٠١٤

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47443&Cr=ukraine&Cr1=#.V6HbXdirIdV> , [Accessed 03-August-201

تُعَدُّ القرارات الصادرة من مجلس الأمن ملزمةً قانونياً، وحين اقتضاء الأمر، يمكن تنفيذها من خلال قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أو غيرها من التدابير. ويرجع ذلك إلى حقّ الفيتو الممنوحة للأعضاء الدائمين. والإجراءات الوحيدة التي من الممكن أن يتم اتخاذها هي تلك التي يوافق عليها جميع أعضاء مجلس الأمن الدولي، ونتيجة لذلك فقد وصل مجلس الأمن الدولي إلى طريق مسدود في كثير من الأحيان وكان غير قادر على تمرير أي قرار خلال فترة الحرب الباردة، كانت نهاية الحرب الباردة (ولو بنحو مؤقت) وتراجع روسيا والصين سبباً في إنهاء جمود المجلس؛ مما سمح لمجلس الأمن الدولي بتمرير قرارات استباقية على نحو متزايد، بدءاً من بعثة الأمم المتحدة إلى الكويت خلال حرب الخليج.

قام بطرس بطرس غالي الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك، بتأييد النشاط الاستباقي لمجلس الأمن الدولي، وأعرب عن اعتقاده بأن مجلس الأمن الدولي كان من المحتمل أن يستجيب للأزمات في جميع أنحاء العالم الناتجة عن التوترات العرقية، وندرة الموارد والتطرف، وأن السلطة يجب أن يتم توسيعها لمنع نشوب الصراعات وحماية حقوق الإنسان^[٦]، كانت وجهات نظره حول توسيع سلطة مجلس الأمن الدولي السبب الذي أدّى إلى إصدار سياسات جديدة ذات صلة مباشرة بالأمن (مثل مسؤولية الحماية ومفهوم التدخل الإنساني)، ولكنها أدّت كذلك إلى التطرق إلى عدد من القضايا التي لا تُعَدُّ ضمن المخاطر الأمنية. ونتيجة "لعملية فرض الأمن" الجارية - التي تعد عملية تحويل القضايا إلى مسائل "أمنية" تمثل نسخة متطرفة من عملية التسييس التي تتيح استخدام وسائل غير عادية باسم الأمن^[٧] - فإن مجلس الأمن الدولي قد صادق على العديد من القرارات التي لا تقع ضمن صلاحيتها.

تم اقتراح قرار مجلس الأمن ذي الرقم ١٣٠٨ من قبل الولايات المتحدة الذي اعتمد في ١٧ تموز عام ٢٠٠٠، ويعد المرة الأولى التي تناول فيها قرار مجلس الأمن الدولي قضية صحية. كان القرار يتحدث عن وباء فيروس نقص المناعة (الإيدز) الذي كان له تأثير كبير على المجتمع وتفاقم بسبب العنف، الذي سيؤدي إلى حالة انعدام الاستقرار إن لم تتم معالجته، وأكد القرار على أهمية وجود استجابة دولية منسقة. كان لقرار مجلس الأمن الدولي أثر كبير في إدارة هذه الأزمة^[٨].

في كانون الأول عام ٢٠٠٥ تم اعتماد قرار جديد صدر عن مجلس الأمن في وقت لاحق ذي

٦. بطرس غالي، «برنامج السلام»، الأمم المتحدة، ٣١ كانون الثاني ١٩٩٢

[تم زيارة الموقع في 4 آب 2016]، <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277>

7. Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, Security: A New Framework for Analysis, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 25.

٨. "مجلس الأمن، يعتمد قرار فريد من نوعه ١٣٠٨ (٢٠٠٠) حول فيروس نقص المناعة / الإيدز، ويدعو إلى أن يتم تدقيقه قبل النشر، واستشارة أفراد حفظ السلام"، الأمم المتحدة، ١٧ تموز ٢٠٠٠،

<http://www.un.org/press/en/2000/20000717.sc6890.doc.html> ,

[تم زيارة الموقع في 4 آب 2016]

العدد ١٦٤٥، يشير هذا القرار إلى أن حقوق الإنسان والتنمية والسلام والأمن يعزز كل منهما الآخر، ومتراطين مع بعضهم بعضاً، هناك حاجة إلى اتباع نهج منسق ومتسق ومتكامل لإحداث السلام بعد انتهاء الصراعات، ويؤكد النص أن المسؤولية الأساسية للحكومات الوطنية هو تحديد الأولويات والاستراتيجيات في مرحلة ما بعد الصراع، بينما يكون دور جميع الدول، والمجتمع المدني، والمنظمات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية مهمّاً في إحداث السلام، أذى القرار أيضاً إلى إنشاء المنظمة الحكومية الدولية، ولجنة الأمم المتحدة لبناء السلام التي تهدف إلى جمع الأطراف المعنية لتقديم المشورة واقتراح استراتيجيات لإحداث السلام والمصالحة بعد انتهاء الصراع، والتركيز على استعادة مؤسسات الدولة وتقديم التوصيات لتحسين عملية التنسيق داخل الأمم المتحدة وخارجها^٩.

من خلال التصديق على هذه القرارات، فقد أظهر مجلس الأمن الدولي أنه يؤيد رؤية بطرس غالي للأمم المتحدة في أن "الأمن" لم يعد يقع ضمن مجال الأمن العسكري فقط، ولكنه يغطي مجموعة واسعة من العلاقات المعقدة التي تشتمل على الصحة العامة، وسيادة القانون والاقتصاد والتنمية، وقد تم تبني هذه الفكرة من قبل عدد من المنظمات الأخرى، وأهمها جيش الولايات المتحدة، وتطبيق فرضية العلاقة بين التنمية والأمن محل عقيدة مكافحة التمرد. إن تعميم مبدأ العلاقة بين التنمية والأمن يعني أن القرار العراقي للتعمير والتنمية -الذي يتوافق مع هذه الفكرة- من المرجح أن يجد أذاناً صاغية في مجلس الأمن الدولي وبالتالي فهي ذات أهمية كبيرة.

الاستخدام الاستراتيجي لقنوات الأمم المتحدة: الجمعية العامة أو مجلس الأمن الدولي؟

حتى الآن فقد تبين أن هناك أسبقية في الأمم المتحدة حول قبول قرارات مقترحة من دولة واحدة التي تستند إلى اعتبارات إنسانية أو تنموية، وفضلاً عن ذلك، فقد أظهرت الهيئات التابعة للأمم المتحدة مرونة ملحوظة في سن القرارات، وخلق أنظمة شبه ملزمة لقرارات غير ملزمة صادرة من الجمعية العامة أو تمرير قرارات ذات صلة بالتنمية من خلال مجلس الأمن الدولي التي من عاداتها ألا تأخذها بنظر الحسبان؛ وبالتالي فإن عملية اختيار إحدى الهيئتين ليتم تمرير قرار من خلالهما لم يعد أمراً مهماً، ومع ذلك، فهناك عددٌ من العوامل العملية والتكتيكية ليتم أخذها بالحسبان فيما يخصّ هذه المسألة، يرى هذا التقرير أن الجمعية العامة ينبغي أن تكون الهيئة الأساسية للأمم المتحدة، ليتم تمرير القرارات من خلالها، ومع ذلك فإن مجلس الأمن الدولي يجب أن يبقى خياراً متاحاً يتم اللجوء إليه في حال فشل التصويت على قرار ما في الجمعية العامة أو فيما إذا أحالت الجمعية العامة القرار إلى مجلس الأمن الدولي.

٩. قام مجلس الأمن بالتعاون مع الجمعية العامة بتأسيس لجنة بناء السلام لتقديم المشورة بشأن حالات ما بعد الصراع، الأمم المتحدة، ٢٠ كانون الأول ٢٠٠٥.

<<http://www.un.org/press/en/2005/sc8593.doc.htm>>, [Accessed 04-August-2016]

إذا اختار الوفد العراقي لدى الأمم المتحدة اللجوء إلى الجمعية العمومية، فبإمكانهم أن يقترحوا قراراً بنحو مباشر ومن دون أي مساعدة، على الرغم من أن الحصول على دعم الأعضاء الآخرين، والمشاركة في اقتراح القرار معهم سيكون ذا فائدة لإصدار بيان قوي، وهذا يُعدُّ خياراً تكتيكياً وليس شرطاً، ومع ذلك، فإذا تم عرض القرار المقترح في مجلس الأمن الدولي، فسيحتاج العراق إما إلى تأمين الدعم من أحد الأعضاء في مجلس الأمن الدولي وإما أنه سيحتاج إلى تقديم طلب للحصول على مكان غير دائم في مجلس الأمن الدولي، فليس هناك ما يضمن تمكن العراق من الحصول على مكان غير دائم أو حصوله على دعم موثوق من أحد أعضاء المجلس لعرض القرار نيابة عنه، وفضلاً عن ذلك وحتى إذا وافق أحد أعضاء مجلس الأمن الدولي على عرض القرار نيابة عن العراق، فإن الأمر قد يخوض في مفاوضات قد تتسبب في تبييع القرار مع مصالح أخرى؛ ولذلك فإن خيار تمرير القرار من خلال الجمعية العامة هو الخيار الأفضل للوفد العراقي إذا كان يرغب في الاحتفاظ بالسيطرة على الإجراءات.

هناك سبب آخر لاقتراح القرار من خلال الجمعية العامة وهو أن غالبية أعضاء الأمم المتحدة من البلدان النامية يستخدمون الجمعية باعتبارها مصدراً للنفوذ الدبلوماسي والمنفذ الرئيس للعلاقات الخارجية، وغالباً ما تكون قادرة على تحديد جدول أعمال الجمعية باستخدام مجموعة منسقة مثل مجموعة سبع وسبعين^{١٠}، التي يعدُّ العراق جزءاً منها، إذ من المرجح أن يجد العراق جمهوراً متعاطفاً من المعارضين لحرب عام ٢٠٠٣ يوافق على القرار العراقي الذي يخص إعادة الإعمار والتنمية، وقد لا يجد العراق جمهوراً متعاطفاً مع قراره في مجلس الأمن الدولي الذي يضم القوى المسؤولة عن الحرب على العراق، والمتحمين من القضايا المتعلقة به، فضلاً عن أنهم حالياً مشغولون في حل الصراعات في سوريا وشبه جزيرة القرم، وعلى هذا وكفي يتمكن العراق من اقتراح القرار بنحو منفرد، فإنه لا يزال بحاجة إلى أن يمتلك طريقة تكتيكية حول كيفية الاستفادة من الدعم كي تكون نتائج التصويت ناجحة.

وأخيراً، فإن اقتراح القرار من خلال الجمعية العامة يعطي للوفد العراقي فرصة لقياس ردود الفعل وإدخال تعديلات على الاقتراح إذا استدعي الأمر ذلك، ويعدُّ ذلك أمراً ضرورياً للحصول على دعم القوى الكبرى الذي سيكون مفيداً جداً في عملية تأسيس اتجاه سياسي جديد، حتى وإن فشل الوفد بالحصول على إجماع في التصويت على قراره، وإذا حصل الاقتراح العراقي في الجمعية العامة على ردود فعل (معارضة) بين القوى العظمى، فإنه سيتم إبلاغ الوفد العراقي بذلك؛ وبالتالي بإمكان الوفد أن يدخل في مفاوضات ثنائية مع هذه القوى وإجراء تعديلات على الاقتراح؛ مما يجعلها أكثر جاذبية، وبالتالي الحصول

١٠. مجموعة سبع وسبعين: هي تحالف مجموعة من الدول النامية، وهدف هذه المجموعة هو ترقية المصالح الاقتصادية لأعضائها مجتمعة، فضلاً عن خلق قدرة تفاوضية مشتركة ضمن نطاق الأمم المتحدة، تحقيقاً لهذه الغاية فإن واحدة من أهم القضايا التي يجب أن يتم البحث فيها هو إيجاد تبرير مقنع لحاجة العراق للحصول على المساعدة في إعادة الإعمار والتنمية.

على موافقة الدول التي سبق أن عارضته، وفي حال إحالة القرار على مجلس الأمن الدولي ليتم التصويت على القرار مرة أخرى، فإن معرفة دول الأعضاء الذين وافقوا على القرار في تصويت الجمعية العامة سيزيد من احتمالية حصول الوفد العراقي على نتائج ناجحة.

الإرشادات لقرار محتمل:

بغض النظر عما إذا كان التصويت على القرار سيتم من خلال قرار الجمعية العامة أو مجلس الأمن الدولي، فإن الوفد العراقي لدى الأمم المتحدة بحاجة إلى التأكد بأن المقترح سوف يتم البحث به بقوة للتعرف على استفسارات الدول الأعضاء وتناولها من أجل توليد الدعم، أو على أقل تقدير، منع المعارضة.

تم العمل ببرنامج التنمية وإعادة الإعمار في العراق الذي صدر من قبل قوات التحالف بعد عام ٢٠٠٣ وذلك كجزء من عقيدة مكافحة التمرد التي أسسها الجنرال ديفيد بترايوس، وبنحو مشابه تماماً لروابط بطرس غالي فيما يتعلق بالتنمية والأمن، ربط بترايوس البيئة الآمنة كأحد شروط إعادة الإعمار، مثل إنشاء الإدارة الفعالة، وإعادة بناء البنية التحتية، وإعادة العمال العاطلين عن العمل إلى وظائفهم؛ وهذا بدوره - حسب رؤيته - يؤدي إلى المزيد من الأمن حينما يتم استمالة الشعب نحو تقبل قوات مكافحة التمرد والحكومة المدعومة^[١١]، ومع ذلك، فشلت قوات التحالف بتوفير الأمن الكافي في المناطق التي تعمل فيها؛ ونتيجة لذلك - بدلاً من جذب العمال وتوفير فرص العمل - فقد كانت مشاريع التنمية أهدافاً مغرية للمتمردين، وشككت بما كانت قوات التحالف تحاول تحقيقه في هذه العملية^[١٢].

وفضلاً عن ذلك فقد تم توزيع مشاريع التنمية بنحو غير متساوٍ، ويوضح التقرير المرحلي للصندوق الائتماني العراقي التابع للبنك الدولي أن غالبية مشاريع التنمية تركزت في وسط العراق وجنوبه، إذ إنه من ٢٤ مشروعاً قد تم تنفيذها، تلقت نينوى والأنبار - في المناطق التي يكون فيها تنظيم داعش متواجداً فيها - أقل عدد من المشاريع، وبعض المشاريع في الأنبار تم إيقافها بسبب قضايا تتعلق بتوفر الأراضي والأمن^[١٣]، وإخفاقات مثل هذه أدت إلى استمرار ضعف التنمية المزمن، والنقص والفقر في

11. David H. Petraeus, James F. Amos, "Counterinsurgency", Department of the Army, December 2006.

12. Eric T. Olson, "When the Islamic State is Gone, What Comes Next?", War on the Rocks, 09-August-2016, <<http://warontherocks.com/2016/08/when-the-islamic-state-is-gone-what-comes-next/>>, [تم زيارة الموقع في 9 آب 2016]

13. "International Reconstruction Fund Facility for Iraq: World Bank Iraq Trust Fund Progress Report", The World Bank, 06-December-2010, p. 12

السنوات التي تلت الحرب^[١٤]، وفي الواقع -حين الرد على النقاط التي ذكرت في تحقيق تشيلكوت- اعترف رئيس الوزراء توني بلير بنفسه آنذاك بأن إعداد المملكة المتحدة لعراق ما بعد صدام كان غير مناسب بتاتاً^[١٥].

لم تسهم هذه الظروف فقط بمعاناة العراقيين، لكن كانت تستخدم أيضاً كأداة للدعاية من قبل تنظيم داعش، إذ إنه خلال الهجوم الأول في عام ٢٠١٤ قدم التنظيم نفسه على أنه قوة أكثر قدرة وكفاءة على إعادة الإعمار من الحكومة العراقية، وذلك باستخدام الأموال الضخمة والمعدات التي استولى عليها لتنفيذ مشاريع البنية التحتية في المناطق التي احتلها للحصول على الدعم المحلي^[١٦]، ومنذ ذلك الحين تضررت أو تدمرت البنية التحتية القليلة التي كانت موجودة في المنطقة خلال بدء المعركة ضده^[١٧]. لهذه الأسباب، فإن اقتراح قرار إعادة الإعمار والتنمية العراقي بحاجة إلى أن يتم توضيح سبب فشل المحاولات السابقة في توفير مستويات كافية من التنمية، وبإمكان الوفد اللجوء إلى المعلومات القادمة من مجموعة متنوعة من المصادر؛ بما في ذلك البيانات من الحكومة العراقية، وبرامج الأمم المتحدة الإنمائية الحالية وأنشطة التحالف، فضلاً عن تصريحات لشخصيات رفيعة المستوى مثل توني بلير في أعقاب «تحقيق تشيلكوت»؛ وذلك لدعم فكرة أن سياسات إعادة الإعمار والتنمية التي صدرت في العراق بعد عام ٢٠٠٣ لم تكن كافية وتم إجراؤها مع إدراك ضعيف لواقع العراق الفعلي، وستحتاج الحكومة العراقية إلى تقديم عرض مفصل حول ما تم تعلمه من الدروس المستفادة من الماضي، وكيفية تنفيذ سياسات إعادة الإعمار وإعادة البناء بناءً صحيحاً من خلال النظر إلى سياسة التنمية والأمن ومكافحة التمرد المطبقة حالياً، وإعادة بناء العراق والاستقرار والتنمية لا يسهم في مصلحة الشعب العراقي فقط، ولكن أيضاً في مصلحة العالم، إذ سيكون لذلك دور أساسي لضمان عدم عودة التمرد والإرهاب وأزمة اللاجئين بعد زوال تنظيم داعش.

14. Lionel Beehner, "Iraq's Faltering Infrastructure", Council on Foreign Relations, 22-June-2006, <<http://www.cfr.org/iraq/iraqs-faltering-infrastructure/p10971>>, [تم زيارة الموقع في 9 آب 2016]

15. FULL SPEECH : Tony Blair Speech : I Accept Full Responsibility For Iraq War - Chilcot Report. Perf. Tony Blair. YouTube. BBC, 6 July 2016. Web. 10 Aug. 2016. <<https://youtu.be/iIAB9AEHVQc>>.

16. Nour Malas, "Iraqi City Mosul Transformed A Year After Islamic State Capture", The Wall Street Journal, 9-June-2015, <<http://www.wsj.com/articles/iraqi-city-of-mosul-transformed-a-year-after-islamic-state-capture-1433888626>>, [Accessed 09-August-2016]

17. Eric T. Olson, "When the Islamic State is Gone, What Comes Next?", War on the Rocks, 09-August-2016, <<http://warontherocks.com/2016/08/when-the-islamic-state-is-gone-what-comes-next/>>, [Accessed 09-August-2016]

وكما ذكر آنفاً، يمكن أن تستخدم النتائج التي توصل إليها تحقيق تشيلكوت بمنزلة نقطة مرجعية للحصول على الدعم، وذلك بتسليط الضوء على أن استعداد التحالف لعراق ما بعد صدام، والمحاولات اللاحقة في إعادة الإعمار والتنمية لم تكن كافية، وأن القوى العالمية لديها فرصة لتصحيح أخطاء الماضي، ومع ذلك، فإن التركيز على نتائج التحقيق ينطوي على مخاطر قد تضع الجهات المانحة المحتملة مثل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة في موقف دفاعي، مما يدفعهم لتبرئة أنفسهم من المسؤولية بدلاً من دعم القرار في حين أنه من المرجح أن يتم حشد استحابة أكثر إيجابية بين منافسيهم (مثل روسيا) أو مجموعة سبع وسبعين، وإن كيفية تأطير هذه الفكرة هو خيار تكتيكي يعتمد على الأعضاء الذين يرغب الوفد العراقي بكسب دعمهم.

في الواقع أن فهم مشاعر دول الأعضاء مع معرفة قلقهم وتحيزهم ومخاطبتهم (أو مناشدتهم) هو في مصلحة العراق، وهذا أمر مهم ولاسيما إذا كان القرار سيمرُّ عبر مجلس الأمن الدولي حيث إن أي دولة ذات عضوية دائمة في المجلس لديها حق الاعتراض، على سبيل المثال، فإن الغرب يعاني من إرهاق سياسي كبير؛ نتيجة للصراعات في العراق وسوريا وأفعالها المؤطرة بنحو متزايد بحسب علاقاتها مع قوى أخرى مثل: روسيا أو تركيا، أو من خلال المخاوف من الإرهاب الداخلي، أو مؤطرة من الانتخابات المقبلة في حالة الولايات المتحدة.

إن المزيد من التدخل العسكري والاقتصادي والسياسي، هو أمر من غير المرجح أن يرغب به العراق، وبالمثل، فإن روسيا تشارك حالياً في صراعين، هما صراعا أوكرانيا وسوريا، وتعاني من الناحية الاقتصادية بسبب انخفاض أسعار النفط والعقوبات المفروضة عليها؛ ولذلك فمن غير المرجح أن يحصل العراق على دعم كبير من روسيا إلا إذا تم ربط القرار بمخاوف روسيا الأمنية الحالية، ولذلك ينبغي على المقترح معالجة أي مخاوف تتعلق بتدخل المانحين المحتملين وتجنب التورط في منافساتهم الخاصة مع التأكيد على أن دعم القرار يصبُّ في مصلحتهم، ويمكن تحقيق ذلك من خلال إنشاء خطة ملموسة وواضحة حول حجم المساعدات المطلوبة وأين ولماذا يحتاج العراق لها وكيف سيتم تنفيذها؟ وإن كان ذلك ممكناً فسيضمن الاقتراح استخدام وكالات الأمم المتحدة الإنمائية الحالية، مثل لجنة الأمم المتحدة لبناء السلام، وبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) أو المنظمات الدولية غير التابعة للأمم المتحدة مثل صندوق النقد الدولي -الذي سبق له أن قدّم قرضاً للعراق بقيمة ٥,٣٤ مليار دولار، وبالتالي لديه اهتمامٌ نشطٌ في عراق مستقر ومتجدد^[١٨]- أو البنك الدولي. إن لدى هذه المنظمات خبرة كبيرة في قضايا بناء السلام

١٨. "حصل العراق على دعم مالي يقدر ٥,٣٤ مليار دولار من صندوق النقد الدولي لدعم الاقتصاد المالي"، صندوق النقد الدولي، ١٤ تموز ٢٠١٦،

<<https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/07/12/14/31/NA071416-Iraq-Gets-IMF-Loan-to-Support-Economic-Stability>>, [تم زيارة الموقع 14 آب 2016]

وإعادة الإعمار والتنمية بعد الحرب، أما في حالة بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) والبنك الدولي، فكلاهما لديهما خبرة في تقديم المساعدة إلى العراق، وأن إمكانية تخفيض التكاليف والالتزام من خلال إعادة تشغيل هذه الآليات القائمة ستناشد الدول المانحة، فضلاً عن تسريع تنفيذ إجراءات الإعمار والتنمية، وهذا بدوره من المرجح أن يجذب القوى العالمية؛ مما يزيد من احتمالية دعمهم للقرار.

الاستنتاج:

مع وصول الحرب ضد داعش في العراق إلى المرحلة النهائية، أصبح من المهم البدء بالتفكير في ما سيأتي بعد ذلك، وكيف يمكن تجنّب تكرار الكوارث التي حصلت في السنوات القليلة الماضية، واتخاذ خطوات ملموسة نحو إعادة إعمار وتطوير دائمين في المجتمع العراقي. مع وجود معاناة كبيرة في الاقتصاد العراقي ستكون هناك حاجة إلى وجود دعم خارجي، وثعدّ الأمم المتحدة من أفضل السبل لتحقيق ذلك، ومن خلال النظر في القرارات التي مرت من خلال الجمعية العامة ومجلس الأمن الدولي، فإن هذا التقرير يؤكد بأن هناك مثلاً في مجلس الأمن الدولي بأن أحد الأعضاء قد يقوم باقتراح قرار مبني على اهتمامات إنسانية غير ملحة والحصول على الدعم والتصويت على تمرير هذا القرار. ويوضح هذا التقرير بأن مثل هذه القرارات من الممكن أن يتم التصويت عليها في الجمعية العامة على الرغم من وجود معارضة من القوى العظمى، طالما أنها تحفز بقية دول الاعضاء في الجمعية العامة، ويحدد التقرير أيضاً أن عدداً من قرارات الجمعية العامة -على الرغم من كونها غير ملزمة- قد أدّت إلى تغيير في اتجاه السياسات؛ وبالتالي إبراز قوتها؛ ونتيجة لذلك، اقترح التقرير أن يقوم الوفد العراقي في الأمم المتحدة بتمرير القرار من خلال الجمعية العامة بدلاً من مجلس الأمن الدولي، إذ إن هناك احتمالاً كبيراً في فشل التصويت. وسلط التقرير الضوء على أهمية وضع خطة واضحة حول الكيفية التي سيتم فيها استخدام الدعم وتوفير مبادئ توجيهية بشأن ما يجب ان يأخذه الوفد العراقي بنظر الحسبان حين اقتراح القرار. وأخيراً اختتم التقرير بتقديم احتمالات نجاح هذا القرار -وهو أمر مرجح جداً- ولكن فقط حينما يتعرّف الوفد على اهتمامات الأعضاء، وانحيازاتهم، ومعرفة كيفية الاستفادة من الآراء المطروحة داخل الأمم المتحدة لكسب الدعم من أجل تمرير القرار.