مُنْتَدَى السِّيَاسَاتِ الْعَرَبِيَّة
Arab Policies Forum

تغير التدخل الدولي في ليبيا: الانتقال من التماسك إلى التنافس

يناير 2019

يناير 2020

تغير التدخل الدولي في ليبيا: الانتقال من التماسك إلى التنافس

وحدة الدراسات التركية العربية

منتدى السياسات العربية نحو مقاربة واقعية للمصالح العربية

يعمل منتدى السياسات العربية على توسيع نطاق الحوار والتفاوض وبدائل السياسات لتناول مشكلات البلدان العربية، ويعتبر المنتدى أن التنوع قيمة سياسية واجتماعية يمكن استثمارها في حل الصراعات، ولذلك يهتم بتوفير الأرضية الملائمة لتضافر مساهمات الفاعلين السياسيين والأكاديميين والباحثين للوصول نحو المشتركات والتعايش وتحسين شروط التنمية كمتطلبات أساسية لبناء الثقة.

الموقع

www.alsiasat.com

info@alsiasat.com

مواقع التواصل الإجتماعي

د. خيري عمر [1]
أستاذ العلوم السياسية- جامعة صقريا
مستشار منتدى السياسات العربية

مقدمة

تثير تجربة التدخل الدولي في ليبيا، عبر الأمم المتحدة، الجدل حول أهداف الأمم المتحدة وسياساتها تجاه الاستقرار السياسي، وخصوصًا في ما يرتبط بالآثار السياسية المترتبة على قرارات مجلس الأمن منذ اندلاع ثورة 17 شباط/ فبراير 2011. وهنا يمكن الإشارة إلى أنه على رغم سقوط معمر القذافي، فقد تراجعت المساهمات الدولية في بناء نظام سياسي جديد، بشكل أدى إلى دخول الدولة في حالة فوضى دستورية وسياسية.

ومن الناحية القانونية، استند التدخل الدولي إلى مفهوم (مسؤولية الحماية)، الذي جاء بمنزلة تطوير سياسات التدخل في الشؤون الداخلية. وفي حالة ليبيا، مرت سياسات الأمم المتحدة بمرحلتين، كانت الأولى متمثلة في التدخل العسكري (حلف الأطلسي) وفرض عقوبات واسعة على الحكومة الليبية وحصارها دوليًّا، أما المرحلة الأخرى فقد اتسمت بوضع ليبيا تحت المفهوم الواسع للتدخل، بحيث يمتد دورها إلى متابعة بناء النظام السياسي الجديد ورعايته، فالتدخل هنا يهدف إلى دعم المرحلة الانتقالية ودعم العملية السياسية.

وفي حين انحسر اهتمام التدخل الدولي في الإطاحة بمعمر القذافي، فقد اتسمت المرحلة اللاحقة بغياب تصور لبناء نموذج للانتقال السياسي، فيما انخفض دور المنظمة الدولية من مستوى الإكراه على فرض سياسات لبناء النظام الجديد، إلى مستوى الإشراف على العمليات السياسية ومتابعتها. وكانت سياسات (بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا) أكثر ارتباطًا برؤية (المبعوث الخاص)، وهو ما يثير النقاش حول تغير سياسة الأمم المتحدة تجاه التعامل مع الأزمة الليبية.

وفي ظل هذا النمط من التدخل، تحولت المسألة الليبية إلى أزمة سياسية أدت إلى طول الفترة الانتقالية، وتعثر

[1] أستاذ مساعد العلوم السياسية - جامعة صقريا. حصل على درجتي الماجستير ودكتوراه الفلسفة في العلوم السياسية من جامعة القاهرة، وهي دراسات تناولت قضايا التطور لدى الأحزاب السياسية والحركات الاجتماعية، وعلاقتها بالتحول السياسي في إفريقيا والشرق الأوسط. نشر بحوثًا وتحليلات في دورية (دراسات شرق أوسطية) و(سياسات عربية) و(رؤية تركية) و"ORDAF"، وانشغل بقضايا التحول السياسي في بلدان القرن الإفريقي وشمال إفريقيا ومصر، وقدم مساهمات أخرى عبر المشاركة في المؤتمرات الدولية بأوراق في السياسات العامة والتحول السياسي في ليبيا والسودان وإثيوبيا.

الدستور، وتفكك سلطات الدولة. فعلى الرغم من وقف العمليات العسكرية في 27 تشرين الأول/أكتوبر 2011 وبَدء العملية السياسية، فإن وصول البلاد إلى حالة الحرب الأهلية يدعو إلى التساؤل عن فاعلية الأمم المتحدة فيما يتعلق بحل الصراع وبناء المؤسسات السياسية المحلية.

فوَفق إطار توسيع مفهوم التدخل الإنساني، كان من المتوقع انخفاض دور المنظمة الدولية وخروج ليبيا من إطار الفصل السابع، لكن بمرور الوقت تزايد تدخل بعثة الأمم المتحدة في الشؤون الداخلية، خصوصًا ما يتعلق بإدارة الحوار الوطني، وهو ما يثير التساؤل حول العوامل التي ساهمت في إطالة أمد تدخل المنظمة الدولية، وانعكاساتها على السياسات الدستورية وفرصة الخروج من الأزمة السياسية.

في هذا السياق، يكون النظر إلى التدخل الدولي من وجهة آثار تحول الأمم المتحدة والبعثة الدولية، من التدخل العسكري إلى التدخل السلمي، وخصوصًا ما يتعلق باختلاف المصالح الدولية والإقليمية، وانعكاسه على الاستقرار السياسي أو الوقاية من الحرب الأهلية.

ميثاق الأمم المتحدة والتدخل الدولي

على الرغم من أن الأصل العام في العلاقات الدولية هو عدم التدخل في شؤون الدول، وحظر استخدام القوة والتهديد بها، فإنه توجد استثناءات تتيح للجماعة الدولية حق التدخل لحفظ السلم والأمن الدوليين، طبقًا للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، بصفته من الأهداف العامة للتنظيم الدولي الراهن[2]. كما كانت المادة (1/1) أكثر تحديدًا في تأكيد حفظ السلم من خلال التدابير الوقائية لمنع الأسباب التي تهدده، وذلك بحل المنازعات الدولية أو تسويتها بالوسائل السلمية.

أولًا- توسع مفهوم التدخل

ساهم توسيع مجلس الأمن لمفهوم تهديد السلم والأمن الدوليين، في إعادة تعريف العوامل التي تشكل تهديدًا، إذ ظهرت سورًا غير نمطية لم تقتصر على الدولة بصفتها فاعلًا في العلاقات الدولية والسياسة الخارجية أو شخصيةً اعتبارية. وفي هذا السياق، شكل العدوان واحدًا من النماذج الشهيرة على وقوع إخلال بالسلم، غير أن توسع مجلس الأمن في تعريف مصادر تهديد السلم والأمن ليشمل النزاعات الداخلية، أحدث تحولًا في المعايير المتعلقة بالقضايا التي تقع تحت نظر الأمم المتحدة.

اعتمد تعريف مصادر تهديد السلم والأمن على الفصل السابع من المادة (39)، وقد فسرها مجلس الأمن على نحو يتيح له السلطة التقديرية والحرية في التكييف القانوني لحالة أو حالات وقوع تهديد للسلم والأمن. وهي سلطة تقديرية تشمل النزاعات الدولية الطابع أو تلك الداخلية، ويدخل فيها انتهاك حقوق الإنسان والتنكر للمبادئ الديمقراطية، إلى جانب الميدان الاقتصادي والاجتماعي والصحي، والحد من أسلحة الدمار الشامل والقرصنة، وحماية البيئة، آخذًا في الحسبان أن عدم الاستقرار في هذه الميادين يعني تهديدًا للسلم والأمن[3].

وقد شكلت المادة (39) الأساس الفلسفي والقانوني للتدخل، فهي من أكثر مواد الميثاق التي أثارت جدلًا حول تفسير الصلاحيات الواسعة لمجلس الأمن في التصدي للقضايا التي تمس السلم والأمن الدوليين، إذ يملك وحده سلطة تحديد الحالات التي يمكن أن تتطلب اتخاذ التدابير المنصوص عليها في الفصل السابع[4].

---

[2] ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، الفقرة (6).

[3] رابحي لخضر، التدخل الدولي بين الشرعية الدولية ومفهوم سيادة الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2015، ص ص 164-162.

وتشمل التدابير التي يتخذها مجلس الأمن الجوانب العسكرية وغير العسكرية، وهي الاختصاصات الواردة في المواد (40) و(43)، ومنها القراران (1970) و(1973)، إذ إن استعمال القوة والتدخل لحماية المدنيين حتى الإطاحة بحكم القذافي، كان بناءً على وصف مجلس الأمن للوضع في ليبيا بأنه يهدد السلم والأمن الدوليين، باعتباره جرائم حرب لتخلي الدولة عن التزامها القانوني حماية السكان[5].

ثانيًا- مبدأ مسؤولية الحماية

ظهر مفهوم (مسؤولية الحماية) بصفته تطورًا لمفهوم (التدخل الإنساني)، وتشكلت قناعات لدى المجتمع الدولي بأن المسألة الليبية تقع تحت مبدأ (مسؤولية الحماية) التي تقع على عاتق كل دولة عندما تؤثر تبعات الحرب أو انفلات السلطة في استقرار السكان وأمنهم، فتعرضهم لكارثة كان يمكن تفاديها، كالقتل الجماعي والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية. لذلك وجد مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة آلية ملائمة لاتخاذ الإجراءات اللازمة تجاه الحالة الليبية، ورأى إعمال مبدأ (المسؤولية عن الحماية) بصفته إطارًا للتدخل الدولي، وهو التوجه الذي ظهر بعد التدخل العسكري في كوسوفو، شاملًا جرائم الحرب وجرائم التطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية[6].

ويتضمن هذا المبدأ أيضًا مساعدة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها، والاستفادة من التعاون بين الدول الأعضاء والترتيبات الإقليمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وهو يُستخدم في حالة عجز الدولة عن حماية مواطنيها، أو في حالة ارتكابها انتهاكات جسيمة ضد المدنيين، كما حدث في ليبيا في 2011. وقد شكل توصيف مندوب ليبيا لدى الأمم المتحدة في 24 شباط/فبراير وقرارات الجامعة العربية، الأساس القانوني لصدور قرارات مجلس الأمن تجاه ليبيا[7].

وبغض النظر عن طبيعة التدخل تحت مسؤولية الحماية، فقد نشأ جدل حول الموازنة ما بين حق التدخل وسيادة الدولة. فوَفقًا لتعريف الدولة، ظهر جدل حول أن مفهوم السيادة يشمل مكونات الدولة: سيادة الإقليم، والسلطة، والسكان، فمسؤولية الحماية تتبنى وجهة نظر للسيادة تعكس القدرة على توفير الحماية وليس السيطرة على الإقليم، بصفته ركنًا رابعًا لخصائص صُلح (وِستفاليا) الثلاث

---

[6] نص المادة 39: «يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملًا من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقًا لأحكام المادتين 41 و42، لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه».

[5] رابحي لخضر، مرجع سابق، ص169.

[6] المرجع السابق، ص312.

[7] المرجع السابق، ص ص 293-291.

لدولة ذات سيادة: الإقليم والسلطة والسكان، وأن السيادة مشتركة بين هذه المكونات[8].

وقد ظهر الجدل حول المفاهيم الجديدة للتدخل بعد تجربة حلف الأطلسي في كوسوفو عام 2000 والحرب الأهلية في رواندا، حين طرح كوفي عنان (الأمين العام السابق للأمم المتحدة) السؤال حول كيفية الرد الذي ينبغي أن يردّ به المجتمع الدولي على «الانتهاكات الجسيمة والممنهجة لحقوق الإنسان، التي تؤثر في كل مبدأ من مبادئ إنسانيتنا المشتركة»، والمعالجة القانونية للتدخل بغرض حماية الإنسان، بحيث لا يصير التدخل حالة من الفوضى، أو يكون مبدأ السيادة عائقًا أمام النظام الدولي[9].

ومع انتشار النزاعات الداخلية في العقد الماضي، ظهرت مفاهيم جديدة في التدخل الدولي تهدف إلى حماية السكان من الإبادة، وهو ما تضمنته الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة عام 2005، عندما رأت أنه لا يمكن الاعتداد بمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، في حالة تخلي الدولة عن حماية مواطنيها أو عدم قدرتها على حمايتهم، خصوصًا مع ظهور مؤشرات إبادة جماعية أو ارتكابها. على هذا الأساس ظهر مفهوم مسؤولية الحماية، والذي يتضمن ثلاثة عناصر: مسؤولية المنع، ومسؤولية رد الفعل، ومسؤولية إعادة البناء[10]. وفيما يتعلق بالتدخل العسكري، ظهر عنصر رابع بصفته «الملاذ الأخير»، إذ يكون التدخل العسكري بعد استنفاذ الوسائل الأخرى وعدم فاعليتها في الحيلولة دون حدوث الأزمة الإنسانية، أو توافر أسباب ومؤشرات لاستحالة نجاعة الخيارات غير العسكرية[11].

وفي ظل تشابك المصالح الدولية والشؤون الداخلية للدول، يصعب عمليًّا التمييز بين البواعث الإنسانية للتدخل وبين توافر النزاهة في قرار الدول المتدخلة، فتقدير الدول لتدخلها يكون مرتبطًا بمصلحتها، وهذا ما يفسر تعدد معايير التدخل على رغم تشابه الجرائم ضد الإنسانية وتماثلها[12]. فقد كشفت تطبيقات مبدأ مسؤولية الحماية عن جوانب متعددة من التناقضات، فمن

---

8 إيف ماسينغهام، "التدخل العسكري لأغراض إنسانية: هل تعزز عقيدة مسؤولية الحماية مشروعية استخدام القوة لأغراض إنسانية؟"، المجلة الدولية للصليب الأحمر (جنيف: اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 91، العدد 876، كانون الأول/ديسمبر 2009)، ص158.

9 إيف ماسينغهام، المرجع السابق، ص160.

10 المرجع السابق، ص158.

11 المرجع السابق، ص162.

12 قزران مصطفى، مبدأ مسؤولية الحماية وتطبيقاته في ظل مبادئ وأحكام القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، 2015. ص312.

جهة تستخدمه الدول الكبرى مسوغًا لحق التدخل، ومن جهة أخرى يمثل حمايةً لحقوق الأفراد من الممارسات القمعية للأنظمة التي تحتمي بفكرة السيادة المطلقة. غير أن فكرة التدخل لم تعد مسألة معيارية، فعلى رغم انتهاك حقوق الإنسان في الكثير من الدول العربية والإفريقية، لم يحدث تطبيق لمسؤولية الحماية، لكنّ حالات التدخل ارتبطت بأبعاد سياسية، كما في العراق والصومال وليبيا[13].

المؤسسات الدولية والتدخل الدولي في ليبيا

منذ اندلاع الأزمة السياسية في ليبيا، صدرت الكثير من القرارات الدولية عن الأمم المتحدة والجامعة العربية، متيحةً للتدخل الدولي تحت مفهوم مسؤولية الحماية للمدنيين. وقد بدأت هذه السلسلة بشكل متزامن من الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية.

أولًا- الأمم المتحدة والتدخل في ليبيا

مع اندلاع ثورة شباط/فبراير، أصدر مجلس الأمن عدة قراراتٍ تصدّت للأزمة في ليبيا، كان أولها القرار (1970) في 26 شباط/فبراير 2011، ثم صدر القرار (1973) في 17 آذار/مارس 2011 بغرض وضع إطار واسع للتدخل، وكان بارزًا فيه فرض حظر الطيران بغرض حماية المدنيين. كما استمر مجلس الأمن في تأكيد استمرار حظر دخول السلاح إلى ليبيا على مدى الفترة اللاحقة.

ووَفق الفقرة (6)، فقد فرض القرار (1973) حظرًا جويًّا على المجال الجوي للجماهيرية العربية الليبية لحماية المدنيين، وذلك باستثناء الرحلات ذات الغرض الإنساني (الفقرة 7)، والتي تشمل الإمدادات الطبية والأغذية والعاملين في المجال الإنساني، والرعايا الأجانب المُجْلَين من الجماهيرية العربية الليبية. لكنه في 31 تشرين الأول/أكتوبر 2011 أُعلن وقف عمليات الأطلسي العسكرية لغرض حماية المدنيين وَفق القرار (2016) الفقرة (5)، كما جرى العمل بوقف حظر الطيران بموجب الفقرة (6) من القرار نفسه[14].

وحتى تشرين الأول/أكتوبر 2011، كان هدف القرارات الدولية متمثلًا في فرض قيود على قوات معمر القذافي ومنعها من التحرك، سواءٌ ضد المدنيين والمسلحين، ولكن في المرحلة اللاحقة فُرض حظر ورود السلاح إلى أطراف الصراع المسلح، ثم صدر القرار (2009) في 16 أيلول/سبتمبر 2011 لتنظيم استعمال السلاح في ليبيا، من أجل معالجة فوضى

[13] آمنة شمامي، مسؤولية الحماية: واجب دولي أم شكل جديد للتدخل الإنساني؟، د. ت، ص ص 78-79.
[14] قرار مجلس الأمن رقم (2016) جلسة (6640)، 27 تشرين الأول/أكتوبر 2011.

انتشاره بين أيدي الميليشيات المناهضة لنظام القذافي، وإجراء تحقيق في جرائم الحرب.

وَفق هذه القرارات، لم تتمكن ليبيا من رفع حظر السلاح منذ انتخابات (المؤتمر الوطني العام) في تمُّوز/يوليو 2012، ومع تشكيل مجلس النواب، صدر القرار (2174) في آب/أغسطس 2014، لينظم سياسة توريد السلاح عن طريق (بعثة الأمم المتحدة)، إذ أناط القرار بالبعثة الرقابة على المنافذ الليبية، ورفع تقارير بإمكانية وقف الحظر، فوضع 11 بندًا يتضمن الأشكال المختلفة لضبط العنف، ومنع وصول السلاح إلى الأراضي الليبية. ومع نهاية 2015، شغلت الترتيبات الأمنية والسياسة الاهتمام الدولي، إذ جاء قرار مجلس الأمن رقم (2259) متّسقًا مع بيان روما في كانون الأول/ديسمبر 2015، وتأييده لـ(الاتفاق السياسي الليبي).

وفي الفقرة (2) دعا القرار إلى إنهاء الترتيبات الأمنية اللازمة لتحقيق الاستقرار في ليبيا، ما يشير إلى شغل المهام الأمنية أولوية حكومة الوفاق. فقد دعا في الفقرة (7) الجماعات المسلحة إلى احترام سلطة الحكومة والهيئات القيادية التابعة لها، واضطلاع الحكومة بفرض سلطتها والتخزين الآمن للأسلحة في ليبيا.

كما تبنى تمكين الحكومة من موارد الدولة، بوضع سلطة النقد والنفط تحت إشرافها، إلى جانب وقف إطلاق النار الشامل. وتضمنت الفقرات (16-19) من القرار (2259) التوجه إلى توسيع دور البعثة الدولية في ليبيا، وكان من اللافت منح صلاحية زيادة عدد موظفيها وتعديل مهامها للأمين العام، بغرض توفير بيئة ديناميكية لمتابعة الشؤون الليبية.
وفي آذار/مارس 2016، أصدر مجلس الأمن الدولي القرار رقم (2278)، القاضي بتمديد حظر السلاح حتى تمُّوز/يوليو 2017، وهو يتعلق بحظر تصدير السلاح إلى ليبيا. وفي الوقت نفسه، أكّد مكافحة التجارة غير المشروعة للنفط، وهو مستوًى لا يعكس تغيرًا نوعيًّا في الموقف الدولي، على الرغم من إعلان دولٍ كثيرة عن تأييدها رفع الحظر أو تخفيفه، للمساعدة على تكوين أجهزة الدولة.

ومع بَدء التدخل، أنشأ مجلس الأمن لجنة الجزاءات (الفقرة 24) التي تضم جميع أعضائه، يكون من مَهامها إعداد القوائم الخاصة بالعقوبات والإعفاء منها، ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس[15]. وجاء في مقدمة مَهامها متابعة قرارات مجلس الأمن الخاصة بتجميد الأصول المالية لكل ما يتصل بالحكومة الليبية، حينما قرر أن تجمِّد جميع الدول الأعضاء دون إبطاء جميعَ الأموال والأصول المالية

[15] قرار مجلس الأمن رقم (1970)، 26 شباط/فبراير 2011.

والموارد الاقتصادية الأخرى الموجودة في أراضيها، والتي يملكها أو يتحكم فيها -بصورة مباشرة أو غير مباشرة- الكيانات أو الأفراد[16]. غير أن القرار (2009) استثنى مصرف ليبيا المركزي والمصرف العربي الليبي الخارجي والمؤسسة الليبية للاستثمار أو محفظة الاستثمارات الإفريقية الليبية، من تجميد الأموال[17].

وقد حددت قرارات مجلس الأمن مَهمة الـ(لجنة) في مساعدة الحكومة الليبية على تحديد الاحتياجات والأولويات الوطنية، ويأتي في مقدمتها (7/أ) إدارة عملية التحول الديمقراطي، وتقديم الدعم الفني لمتطلبات العملية السياسية، وتحسين قدرة المؤسسات الرسمية والمدنية، وتعزيز (7/ب) سيادة القانون وحماية حقوق الإنسان، و(7/ج) إعادة إقرار الأمن العام، بما في ذلك تقديم مشورة ومساعدة استراتيجية وتقنية ملائمة للحكومة الليبية، من أجل إنشاء مؤسسات قادرة وآليات فعالة لتنسيق شؤون الأمن الوطني، وتقديم المساعدة في التصدي للانتشار غير المشروع لجميع الأسلحة (7/د). لكنه استثنى (الفقرة 9) الحصول على معدات عسكرية لأغراض إنسانية أو التدريب، وهي تخفيف للقيود الواردة في القرار (1970) الفقرة (9/أ)، فيما احتفظ بحظر السلاح ومكافحة انتشاره في ليبيا[18].

وفي إطار تطوير التدخل الدولي، نشأت (بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا) حسب القرار (2009/12)، ويرأسها الممثل الخاص للأمين العام لفترة أولية قدرها ثلاثة أشهر، لكن أُجري لها التمديد السنوي على مدى الفترات الانتقالية. ومن حيث الاختصاص، يمكن ملاحظة تماثلها مع اختصاصات (لجنة الجزاءات)، ومن ثَمّ يمكن تصنيفها كوريث لـ(اللجنة)، مع تحديد الاختصاصات في دعم خِيارات الليبيين في القضايا والمهام التالية:

1. استعادة الأمن والنظام العامين، وتعزيز سيادة القانون.
2. إجراء حوار سياسي يضم الجميع، وتعزيز المصالحة الوطنية، والشروع في عملية وضع الدستور والعملية الانتخابية.
3. بسط سلطة الدولة بوسائل منها تعزيز المؤسسات الناشئة الخاضعة للمساءلة واستئناف الخدمات العامة.
4. تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، لا سيما حقوق من ينتمون إلى الفئات الضعيفة، ودعم العدالة الانتقالية.
5. اتخاذ الخطوات الفورية المطلوبة لبَدء الإنعاش الاقتصادي.
6. تنسيق الدعم الذي قد يُطلب من الجهات الفاعلة الأخرى الثنائية ومتعددة الأطراف.

---

16 قرار مجلس الأمن (١٩٧٠) في جلسته (٦٤٩١)، المعقودة في 26 شباط/فبراير 2011.
17 القرار (2009) الذي اتخذه مجلس الأمن في جلسته (6620) المعقودة في 16 أيلول/سبتمبر 2011.
18 قرار مجلس الأمن رقم (2095)، جلسة (6934)، 14 آذار/مارس 2013.

ولذلك صارت البعثة الدولية تتمتع بصلاحيات تنفيذية واسعة في تقرير المسؤولية عن الانتهاكات وإعداد قوائم المتهمين، وهي مسؤولية خطيرة في ظل عدم وضوح متطلبات التحقيق في الجرائم، ووجود نزاع على السلطة، واتساع نطاق العنف، مما يثير القلق حول تداخل الاعتبارات السياسية في تشكيل القوائم الجنائية، أو في تقويم انتهاكات القرار الدولي المتعلقة بالترتيبات الخاصة بحظر تصدير السلاح إلى داخل البلاد، حيث لا تتبع البعثة قوات دولية لتأمين الحدود ومراقبتها، وتعتمد على تفويض دول الجوار بتفتيش الأفراد والشحنات الواردة من ليبيا أو الصادرة إليها، وذلك وَفق القوانين المحلية والدولية وقانون البحار.

ومع اندلاع أزمة طرابلس في آب/أغسطس 2018، كانت هناك محاولات من بعثة الأمم المتحدة للتدخل الإيجابي، وقد تمكنت من فرض التهدئة، لكنها لم تستطع فرض تسويةٍ لأزمة الأمن في طرابلس والمنطقة الغربية. ومع اندلاع الحرب مرة أخرى في نَيسان/إبريل 2019، لم تتجه الأمم المتحدة إلى احتواء الحرب وفرض حل سياسي، وكان لافتًا انقسام مجلس الأمن تجاه الأزمة المتجددة، إذ تجنب إصدار قرار لفرض وقف إطلاق النار، وتوقف عند مستوى متابعة سير المعارك ومطالبة الأطراف بوقف القتال، كما أنه لم يعلن تأييده الواضح لحكومة الوفاق.

وقد أعاد القرار (2486) الصادر في 2019 تأكيد مَهمة البعثة الأممية في إجراء عملية سياسية، وتثبيت الاتفاق السياسي وحكومة الوفاق. وعلى الرغم من الطابع البروتوكولي للقرار، فإن استمرار العمل باتفاق الصخيرات يعد بمنزلة إزاحة وتأجيل للبدائل الأخرى، كمحاولات إعادة تشكيل المجلس الرئاسي وتغيير الاتفاق السياسي. وهنا تبدو الأمم المتحدة أمام تناقضٍ تجاه دعم الاتفاق السياسي، وترك الهجوم على طرابلس من دون تعريفه بالعدوان.

ثانيًا- الجامعة العربية والتدخل في ليبيا

بدأت سياسات جامعة الدول العربية تجاه ليبيا بالتدخل المبكر في الشؤون الليبية، إذ صدر قرار عن اجتماع على مستوى المندوبين بوقف مشاركة وفود حكومة الجماهيرية العربية الليبية في اجتماعات مجلس الجامعة وجميع المنظمات والأجهزة التابعة، إلى حين وقف السلطات الليبية الاعتداء على المدنيين، وتحقيق السلم الاجتماعي[19].

وبعد صدور قرار مجلس الأمن (1973)، ذهبت الجامعة العربية إلى وضع ملامح

[19] بيان صادر عن اجتماع مجلس جامعة الدول العربية على مستوى المندوبين الدائمين، بشأن المستجدات الخطيرة التي تشهدها ليبيا، بيان رقم 136، 22/02/2011.

سياساتها تجاه ليبيا، بحيث تقوم على عدة مبادئ، يأتي في مقدمتها رفض التدخل الأجنبي، والحفاظ على الوَحدة الوطنية وسلامة أراضي الدولة، لكنها في الوقت نفسه تركز على أن التدخل يكون قاصرًا على تقديم المساعدات الإنسانية. كما كشفت عن موقف متحيز ضد السلطة الليبية، عندما دعمت المظاهرات والاحتجاجات الشعبية[20].

وفي 12 آذار/مارس 2011، شهد موقف الجامعة العربية نقلة نوعية في منظوره للأزمة السياسية في ليبيا، وذلك عندما طلب من مجلس الأمن اتخاذ الإجراءات الكفيلة بفرض منطقة حظر جوي على حركة الطيران العسكري الليبي فوريًّا، وإقامة مناطق آمنة في الأماكن المتعرضة للقصف، بصفتها إجراءات وقائية لحماية الليبيين والمقيمين من مختلِف الجنسيات. وهنا تنتقل سياسة الجامعة من مرحلة اتخاذ الإجراءات الوقائية إلى مرحلة التدخل المباشر ضد السلطة القائمة في ليبيا.

وقد ترافق هذا التطور مع دعوة الجامعة لمجلس الأمن إلى التواصل مع المجلس الوطني الانتقالي، إذ رأت أن الحكومة الليبية فقدت شرعيتها بسبب انتهاكاتها ضد المدنيين، وارتكابها ما عدته جرائم خطيرة[21]. ويتكامل توجه الجامعة نحو التدخل الدولي مع توجه الأمم المتحدة (القرار 1973) في وقف البث الإعلامي للقنوات الليبية على شبكة المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية (عربسات)[22].

لقد تقاربت مواقف الجامعة العربية والأمم المتحدة وسياساتهما تجاه الأزمة في ليبيا خلال فترة ما قبل الإطاحة بالقذافي، لكنها شهدت افتراقًا في المرحلة اللاحقة. فعلى رغم التضامن على تجميد أموال الدولة والمسؤولين السياسيين، فقد ظلت الأموال الليبية مجمدة على رغم مطالبة الجامعة برفع تجميد الأموال والممتلكات والأصول العائدة للدولة «بصفة فورية»[23].

وقد اتجهت الجامعة العربية إلى وضع تصور يقوم على دعم المؤسسات الانتقالية (المؤتمر الوطني العام) لتحقيق الأمن والمصالحة الوطنية والتعاون القضائي، بحيث تهيئ البيئة لإقامة

---

[20] مجلس الجامعة على المستوى الوزاري، المستجدات الخطيرة التي تشهدها ليبيا، ق: رقم 7298 - د.ع (135) - ج، 02/03/2011.

[21] مجلس الجامعة على المستوى الوزاري، في دورته غير العادية، تداعيات الأحداث الجارية في ليبيا والموقف العربي إزاءها، القاهرة: الأمانة العامة بالقاهرة، 12/03/2011.

[22] مجلس الجامعة على المستوى الوزاري في دورته غير العادية، وقف بث قناة الجماهيرية الفضائية على ترددات عربسات، القاهرة: الأمانة العامة، 15/05/2011.

[23] مجلس جامعة الدول العربية المنعقد في دورة غير عادية على المستوى الوزاري، الوضع في ليبيا، القاهرة: الأمانة العامة، بيان رقم 158 - د.غ.ع.م - 24/11/2011.

نظام ديمقراطي[24]. كما دعمت التحولات السياسي في ليبيا، وخصوصًا المتعلقة بالدستور والاستفتاء عليه وتفعيل المصالحة الوطنية، ورأت أن تشكيل الهيئة التأسيسية يمثل تطورًا مهمًّا في السياسة الليبية، كما رحبت بنتائج مؤتمر روما حول الأمن في ليبيا (6 آذار/مارس 2014)[25].

ومع اندلاع الصراع المسلح، اتجهت الجامعة إلى إدانة تحالف (فجر ليبيا) بوصفه تحالفًا لجماعات مسلحة خارج إطار سلطة الدولة. ورأت أن بيان مجموعة دول جوار ليبيا (25/8/2014) وقرار مجلس الأمن (2174) يدعمان السياسات الضرورية للحكومة الشرعية ومكافحة الإرهاب وحظر السلاح، ولعل ظهور مجموعة دول جوار ليبيا يكشف عن ظهور آلية جديدة في إدارة الأزمة السياسية في ليبيا[26].

غير أنه في 2015، بدأت الجامعة العربية في مطالبة مجلس الأمن برفع حظر السلاح عن الحكومة الليبية بصفتها الجهة الشرعية، لتتمكن من فرض الأمن ومواجهة الإرهاب، وتسليح الجيش الليبي، فيما طالبت بمنع وصول السلاح إلى التنظيمات والجماعات الإرهابية، وذلك انسجامًا مع مشروع القرار العربي بشأن ليبيا في مجلس الأمن[27]. وقد استمرت الجامعة في مطالبة مجلس الأمن برفع الحظر من خلال دعم القرار (2214) الخاص بمكافحة الإرهاب، إذ طالبت بسرعة البت في طلبات الحكومة من السلاح، وإنشاء آلية أخرى لمنع ورود السلاح إلى الجماعات الإرهابية[28].

وفي سياق تطور موقف الجامعة العربية، صدر بيان لمواجهة التدخل الدولي، تضمن رفض التدخل الخارجي، ودعم العملية السياسية وَفق اتفاق الصخيرات، بصفته المرجعية الوحيدة للتسوية في

---

[24] مجلس الجامعة على المستوى الوزاري، تطورات الوضع في ليبيا، القاهرة: الأمانة العامة، 05/09/2012، 01/09/2013.

[25] مجلس الجامعة على المستوى الوزاري، تطورات الوضع في ليبيا، القاهرة: الأمانة العامة، 09/03/2014.

[26] مجلس الجامعة على المستوى الوزاري، تطورات الوضع في ليبيا، 07/09/2014. - مجلس الجامعة على المستوى الوزاري المنعقد في دورة غير عادية، تطورات الوضع في ليبيا، القاهرة: الأمانة العامة، 05/01/2015.

[27] مجلس الجامعة على المستوى الوزاري، تطورات الوضع في ليبيا، 09/03/2015.

- وفي حين تحفظت قطر على القرار في 10 آذار/مارس 2015، أبدت الجزائر تحفظها على الحديث عن رفع حظر السلاح دون ربطه بالسياق السياسي. وذهب تفسير الوفد الجزائري إلى أنه يندرج ضمن الحلول التوافقية وتكوين السلطة السيادية بصفتها السبيل الوحيد لحل الأزمة الليبية، إذ يتساوق مع تشكيل حكومة وحدة وطنية تتولى مواجهة التحديات والمخاطر في ليبيا، وتمارس المهام السيادية ومحاربة الإرهاب، ومن ثَمّ تتوافر البنية الأساسية اللازمة للحصول على الدعم والمساعدات الأمنية والعسكرية. ومن الواضح أن الموقف الجزائري تأسس على أن الصراع في ليبيا يدور حول الاستحواذ على السلطة بين سلطات وحكومات مجزأة، ولذلك فإن ورود السلاح إلى طرف دون آخر سوف يزيد من تعقيدات أزمة الدولة.

[28] مجلس الجامعة على مستوى القمة، التطورات الخطيرة في دولة ليبيا: الترحيب بقرار مجلس الأمن 2214، القاهرة: 29/03/2015.

ليبيا. وإلى جانب هذه التوجهات، رأى البيان أن التصعيد العسكري يهدد الأمن والاستقرار لدول الجوار الليبي والمنطقة بشكل عام، بما فيها المتوسط»، وقد تزامن موقف الجامعة العربية مع توقيع مذكرة تفاهم بين تركيا وليبيا، تسمح بنقل معدات عسكرية، وتعاون مشترك في البحر المتوسط من شأنه تسهيل الوصول التركي إلى الأراضي الليبية[29].

ليبيا بين التدخل العسكري والسياسي

أولًا- التدخل العسكري

استند التدخل العسكري لحلف الأطلسي إلى قرار مجلس الأمن (1973)، القاضي بأن تتخذ الدول المعنية التدابير اللازمة لتنفيذ الحظر الجوي، كما ورد في المادتين (8) و(9). كما استند الحلف كذلك إلى قرار الجامعة العربية رقم (7298) الصادر في آذار/مارس 2011، الذي يطلب من مجلس الأمن تحمل مسؤولياته إزاء تدهور الأوضاع في ليبيا. ومن ثم صاغ الحلف المسوغات القانونية اللازمة لإجراء حملة جوية ضد ليبيا. وعلى رغم أن قرارَي الجامعة العربية ومجلس الأمن اقتصرا على فرض حظر طيران لحماية المدنيين، فإن العمليات العسكرية تعدت الأمر إلى قصف المقرات والمواقع الرسمية، لتفسير توسع الأطلسي في عملياته، تحت قوله بأهمية ليبيا من الناحية الاستراتيجية بصفتها ممرًّا نحو دول الساحل الإفريقي، وتزايد احتمالات ظهور الجماعات الإرهابية. وكان من اللافت أنه أعلن وقف عملياته مع مقتل القذافي، على رغم تفاقم مشكلات الدولة وانفلات السلاح[30].

[29] بيان مجلس جامعة الدول العربية، 31 كانون الأول/ديسمبر 2019.

[30] عبد الكريم باسماعيل، التدخل العسكري لحلف شمال الأطلسي في الوطن العربي، دفاتر السياسة والقانون، العدد الثاني عشر، 2015، ص222.

وقد شكل اعتراف فرنسا بـ(المجلس الوطني الانتقالي) في بنغازي تطورًا في مسار الأزمة الليبية، إذ كانت أول دولة أوربية تعترف بالمجلس الوطني، ووعد ساركوزي الرئيسُ الفرنسي بإعداد خطة من أربع نقاط من أجل إنهاء حكم القذافي[31].

وبالنظر إلى ولاية الأمم المتحدة حسب القرار (1973)، يمكن ملاحظة أن التدخل الدولي تجاوز مبدأ حماية المدنيين، لتكون مسألة تغيير النظام هدفًا رئيسًا. وجاء تفسير وزير الدفاع الفرنسي السابق، جيرار لونغي، في مؤتمر صحفي بباريس يوم 14 نَيسان/إبريل 2011، بأن إعلان الرئيسين الأمريكي باراك أوباما والفرنسي نيكولا ساركوزي، ورئيس الوزراء البريطاني، أنهم لا يتصورون مستقبل ليبيا في وجود معمر القذافي، يعني تجاوز قرار مجلس الأمن رقم (1973)، لأنه لم يتطرق إلى مستقبل القذافي ولم يتحدث عن إزاحته[32].

وقد ركزت المبادرات الفرنسية على تبني الحل السياسي، إذ تضمنت المبادرة الفرنسية المضي في إجراء انتخابات للخروج من الحرب الأهلية. وقد عملت على تطوير هذه المبادرة في 29 أيَّار/مايو 2018، وذلك من خلال توفير الضمانات الدولية عبر مشاركة الدول المعنية بالشؤون الليبية، لكن السمة الغالبة على هذه السياسة تمثلت في أنها لم تشكل عملًا مستمرًّا يساعد على بناء المؤسسات الليبية، كما أنها حدثت في ظل استقطاب دولي أسهم بشكل واضح في خفض أثر السياسة الفرنسية[33].

ثانيًا- مكافحة الإرهاب

تصاعد اهتمام الأمم المتحدة بمواجهة الإرهاب في ليبيا، وطُوِّرت رؤيتها للتعامل مع المنظمات والكِيانات الإرهابية، بحيث تشمل المنتمين إلى منظمات إرهابية أو الجهات التي تقدم لها مساعدات مالية أو فنية. وهنا أشار القرار إلى تنظيم داعش وأنصار الشريعة والجماعات والكِيانات المرتبطة بتنظيم القاعدة، وحسب الفقرة (7)، وجّهت لجنة العقوبات بسرعة النظر في الطلبات المقدمة من الجيش الليبي لاستيراد السلاح، ويطلب القرار من الدول مساعدة ليبيا على بناء القدرات في المجال الأمني[34].

---

[31] رابحي لخضر، مرجع سابق، ص ص 309-308.

[32] المرجع السابق، ص ص 315-314.

- تشير تصريحات طارق متري (8 تشرين الأول/أكتوبر 2013) إلى أن اختطاف الرفيعي بصفته مواطنًا ليبيًّا يمنح ليبيا الحق في الدفاع عن سيادتها. ومن هذه الوجهة، لا تتضمن هذه الرؤية انتقادات للحكومة الليبية بقدر ما تدفع عن حقها في ممارسة السيادة على أراضي الدولة. وتبدو هذه الملاحظة ذات أهمية في تقرير ما إذا كانت تدرج ضمن تقويم الحالة في ليبيا أم تستبعدها، غير أن اختطاف رئيس الوزراء (زيدان) ألقى بظلاله على تقويم وضع ليبيا، سواءٌ في تقارير بعثة الأمم المتحدة وفي تقارير وملاحظات الأمين العام المقدمة لمجلس الأمن.

[33] المبادرة الفرنسية لحل الأزمة الليبية، 25 تمُّوز/يوليو 2017.

[34] قرار مجلس الأمن (2214)، 27 آذار/مارس 2015.

وعلى الرغم من إشارة دول الجوار إلى عدم التدخل في الشؤون الداخلية لليبيا، والحفاظ على استقلالها السياسي، فإنها ساقت مسوغات للتدخل تحت ذرائع محاربة الإرهاب. فالفكرة التي شغلت اهتمام دول جوار ليبيا اتجهت فقط إلى تمكين الحكومة التابعة لمجلس النواب من استعادة سلطتها وسيادتها وبسطهما، وَفق إجراءات يكون من بينها استخدام السلاح لوقف نشاط الجماعات المسلحة، والتصدي للإرهاب والعنف، وهي توجهات سعت إلى إيجاد مسوغات التدخل العسكري لمساندة ما تَعدُّها الحكومةَ الشرعية[35].

وقد جاءت مقررات اجتماع القاهرة في سياق احتدام الصراع في ليبيا، وفي ظل تطلعات باقتراب عملية (الكرامة) من تحقيق انتصار سياسي وعسكري، وهو ما يمكن تفسيره بمجموعتين من العوامل: فعلى المستوى الداخلي، ساهم تشكيل مجلس النواب في طبرق في منح دفعة قوية لعملية (الكرامة) ومساعيها، لأجل احتواء المؤسسات الليبية والسيطرة عليها، أما على المستوى الخارجي، فقد زادت عواملُ القلق لدى أطراف إقليمية من تنامي عملية (فجر ليبيا) وسيطرتها على مناطق واسعة.

وقد أكد بيان روما تأييد التنفيذ الكامل لقرار مجلس الأمن (2213) في آذار/مارس 2015، الذي يركز على مكافحة الإرهاب والتطرف بصفتهما من المخاطر التي تهدد السلام والأمن. وكان من الملاحظ أن مؤتمر روما توسع في تعريف الإرهاب، ليشمل المسؤولين عن العنف وعرقلة التحول الديمقراطي في ليبيا وتقويضه. وقد مثل هذا التوجه نوعًا من الإكراه على الدخول في اتفاق الصخيرات، مما يشير إلى أن ملفات الأمن هي أولوية أساسية للحكومة في ليبيا. وهي التوجهات ذاتها التي تبناها قرار مجلس الأمن (الفقرة 10)، إذ أكدت فرض عقوبات تشمل الحظر من السفر، وتجميد الأصول المالية والعقارية، وتحديث القوائم حسب التطورات السياسية[36].

وقد جاء قرار مجلس الأمن رقم (2259) متسقًا مع بيان روما كما وضح في الفقرة (3)، وتأييده لـ(الاتفاق السياسي الليبي). وفي الفقرة (2) دعا القرار إلى إنهاء الترتيبات الأمنية اللازمة لتحقيق الاستقرار في ليبيا، لتكون المهام الأمنية هي أولوية الحكومة الجديدة. وقد عالج القرار هذه المَهمة عبر سياستين: حث الميليشيات القائمة والجماعات المسلحة على احترام سلطة حكومة الوفاق الوطني والهيئات القيادية التابعة لها، واضطلاع

[35] البيان الختامي لاجتماع دول جوار ليبيا، القاهرة: 25 آب/أغسطس 2014.
[36] الاجتماع الوزاري من أجل ليبيا: البيان المشترك، روما: 13/12/2015.

الحكومة بفرض سياسة احتكار القوة والسيطرة على السلاح في ليبيا.

وقد ركزت المواقف الأوروبية والأميركية على مخاطر الإرهاب والهجرة غير الشرعية، ورأت أن وجود حكومة موحدة يساعد على مكافحة الإرهاب، إذ إن الانقسام يوفر مناخًا خصبًا لتنامي التنظيمات المسلحة والإرهابية، ولذلك دعم الاتحاد الأوروبي تشكيل حكومة الوفاق الوطني.

ولتمكين الحكومة من موارد الدولة، طالب بيان روما والقرار (2259) بوضع السلطة النقدية ومؤسسة النفط تحت إشراف الحكومة، كما أشار إلى «القبول الفوري لوقف شامل لإطلاق النار في جميع أنحاء ليبيا»، وتوفير الظروف الملائمة للمساعدة الإنسانية. كما تكشف الفقرات (16-19) من القرار (2259) عن وجود اتجاه إلى توسيع دور البعثة الدولية في ليبيا، وكان من اللافت منح صلاحية زيادة عدد موظفيها وتعديل مهامها للأمين العام وإخطار مجلس الأمن بها، لإضفاء طابع ديناميكي على دور المبعوث الدولي في متابعة الشؤون الليبية.

ثالثًا- سياسات الحوار الوطني

لقد شهد الحوار الوطني مراحل عدّة، ويمكن النظر إلى المساعي الحميدة لطارق متري (المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة السابق) في 5 حَزِيران/يونيو 2014 كإطار واسع يعبر عن المجتمع الليبي، غير مقتصر على المؤسسات الرسمية فقط. وتضمنت ديباجة المبادرة عددًا من المبادئ لإدارة الأزمة السياسية، تقوم على «أن العمل السياسي لا يستقيم مع استمرار العنف، وأن المنافسة الديمقراطية تتنافى مع الإقصاء، وأن قوة الحجة هي البديل الأسلم لحجة القوة، في إطار الالتزام بالحوار من أجل ضمان التعايش السلمي». ورأت المبادرة أن هذه المبادئ تشكل جوهر حل الإشكالية المتعلقة بأولوية بناء الديمقراطية أو تحقيق الأمن وبناء الجيش، لكنه مع اندلاع الصراع المسلح في طرابلس وشرق ليبيا، ظهرت بيئة غير مواتية للحوار السياسي. بشكل عام، يمكن القول إن مبادرة البعثة الدولية طرحت منظورًا لمعالجة الأزمة الليبية، يختلف عن المقترحات التي قدمها مؤتمر روما حول ليبيا والمنعقد في آذار/مارس 2014، إذ ركز مؤتمر روما على السياسات الأمنية ومكافحة الإرهاب في ظل بناء الديمقراطية[37].

وعلى خلاف ذلك التوجه، اقتصر القرار (2174/3) على مخاطبة مجلس النواب والهيئة التأسيسية، وعدت الأمم المتحدة مجلس النواب السلطة الدستورية الوحيدة في ليبيا، ولذلك اقتصرت

[37] تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، نيويورك: 5 أيلول/سبتمبر 2014، ص ص 14-10.

ترتيبات حوار (غدامس) في 29 أيلول/سبتمبر 2014 على استكمال الشكل الدستوري للمجلس، وتأجيل النظر في ملفات الصراع السياسي الأخرى، ومن ثم ظهرت مفاوضات (غدامس) حوارًا بين البرلمانيين، فيما يتصاعد النزاع بين مجلس النواب والمؤتمر الوطني على السلطة التشريعية.

في هذا السياق، تماثل موقف المندوب الليبي لدى الأمم المتحدة، إبراهيم الدباشي، مع قرار مجلس الأمن في التركيز على نزع سلاح المجموعات المسلحة وخاصة الأسلحة الثقيلة، بصفته ضمانة وحيدة لوقف الصراع المسلح، وحفظ حياة الشباب الذين يستخدمهم السياسيون[38]. وعلى رغم أن صدور القرار (2174) جاء في سياق النزاع حول دستورية سلطات الدولة (السلطة التشريعية والتنفيذية) واندلاع صراع مسلح، كان تركيز مجلس الأمن عبر القرارات اللاحقة على مكافحة الأشكال المختلفة للعنف، ومنع وصول السلاح إلى الأراضي الليبية، وتأمين الأسلحة والذخائر»، كما رأى المجلس أن مواجهة الإرهاب تمثل أولوية تفوق بناء المؤسسات.

وفي 2015، تصاعد توجه الأمم المتحدة نحو فرض صيغة للاتفاق السياسي مع طرح برناردينو ليون مسوَّدةً للحوار في أيَّار/مايو 2015، لكنها ظلت عرضة للتعديل حتى توقيع غالبية الأطراف بالأحرف الأولى، ثم صدور المسوَّدة الخامسة في 20 أيلول/سبتمبر من العام نفسه. وعلى رغم التعديلات، لم تحظ المسوَّدات بتوافق الأطراف الليبية، وعلى الرغم من امتناع غالبية الأطراف عن التوقيع على مسوَّدة (الاتفاق الليبي) في (الصخيرات)، أعلن ليون عن المضي في تشكيل حكومة الوفاق، مستندًا إلى الدعم الذي تلقّاه في أثناء انعقاد دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة. غير أن هذا

[38] جلسة مجلس الأمن المنعقدة في 27 آب/أغسطس 2014.
- خلص الدباشي إلى أن الانصياع لقرارات مجلس النواب بحل التشكيلات المسلحة هو الخيار الوحيد للمسلحين للعيش في حياة طبيعية، ويكون الانصياع وَفق بديلين: إما تسليم السلاح للجيش دون تحديد دور «المسلحين» داخل مؤسسات الدولة، وإما أن يوافق «المسلحون» على قدوم قوة عربية أو إسلامية محدودة العدد لتسلُّم الأسلحة وتخزينها وتأمينها. ولكن بالنظر إلى الخيارين، لا يتضح وجود فروق جوهرية بينهما، فهما يسيران في اتجاه فرض تسليم السلاح بصفته حلًّا وحيدًا دون وضع إطار سياسي لدور المسلحين، سوى إخضاعهم لتقديرات القيادة الجديدة للأركان في تقدير صلاحية الثوار للانضمام إلى مؤسسات الدولة أو تسريحهم.
ويشكل البند (2) جوهر سياسة نزع السلاح، إذ تضمن «تنازل جميع الميليشيات والعناصر المسلحة -وَفق نهج متدرج المراحل ومتزامن من حيث التوقيت- عن السلاح والخيار العسكري، في إطار اتفاق سياسي بين كل الفرقاء التي تنبذ العنف، ووَفق آلية مستقلة تعمل برعاية إقليمية من دول الجوار ومساندة دولية». كما تطابق الخياران أيضًا في تأكيد التزام الأطراف الخارجية الامتناع عن توريد السلاح إلى الأطراف غير الشرعية، والامتناع عن تزويدها به بجميع أنواعه، وتعزيز المراقبة على جميع المنافذ البحرية والجوية والبرية الليبية لتحقيق هذا الهدف، ولا يسمح باستيراد أي نوع من الأسلحة إلا بناءً على طلب من الدولة الليبية، وبعد موافقة لجنة العقوبات التابعة لمجلس الأمن، وهذه المصطلحات تنصرف لمكونات (فجر ليبيا).

التوجه لم يلق زخْمًا بسبب اتساع الصراعات الداخلية، وكذلك لعمق الانقسامات الإقليمية والدولية حول ليبيا[39].

ومع تولي مارتن موبلر مَهمة المبعوث الخاص، عمل على استكمال مشوار الحوار السياسي، ولذا رفض الاعتراف بمسار الحوار الليبي-الليبي، الذي بدأ في مالطا بين رئيسي مجلس النواب والمؤتمر الوطني، ورأى أن إطار الأمم المتحدة هو الوحيد للحوار الوطني. فعلى رغم صدور اتفاق (إعلان المبادئ)، الذي صدر في تونس (كانون الأول/ديسمبر 2015) تتويجًا للحوار الليبي-الليبي، ظل كوبلر يعمل على دعم مسار الأمم المتحدة، وعقد لقاءات مع خليفة حفتر بصفته قائدًا للجيش. فيما كان اهتمامه بالسلطات الدستورية أقل أهمية، وهو ما يمكن تفسيره بأن انقسام السلطة التشريعية دفع البعثة الأممية نحو الجهات التي تعيق تنفيذ الحوار الوطني. ومن هذه الوجهة، تسعى الأمم المتحدة إلى دمج حفتر في الاتفاق السياسي، وطمأنته على دوره في بناء الجيش، في مقابل دعم الاتفاق. وعلى رغم رفض كوبلر لاتفاق إعلان مبادئ بين (مجلس النواب) و(المؤتمر الوطني)، لم تستطع الأمم المتحدة توفير الحماية الكافية لاتفاق الصخيرات، إذ كشف تقرير الأمين العام حول ليبيا أن البعثة الدولية حاولت البحث عن معوقات تنفيذ الاتفاق، لكنه يرى أن الاستقطاب الشديد حال دون إحراز تقدم في ترسيخ الترتيبات الأمنية. ونتيجة لذلك، تكرر اندلاع أعمال العنف بين مختلِف الفصائل، وهو ما يثير الجدل حول نضج تصورها للتصدي للأزمة الليبية، ويشكك في القدرة على دعم الحل السياسي، فالمشكلة التي واجهت البعثة الأممية تمثلت في حَيرتها إزاء الجدل حول تشكيل حكومة التوافق السياسي، وانهيار الجدول الزمني للاتفاق السياسي[40].

وتقوم المحاولة الحالية للأمم المتحدة على طرح المبعوث الخاص (غسان سلامة) لحل الأزمة في ليبيا، بحيث تقوم على تحييد شرعية المؤسسات وتفعيلها، وقد ركز على الاتفاق السياسي بصفته إطارًا وحيدًا لإنهاء الأزمة. وعلى رغم أنها استكمال لرؤية الأمم المتحدة للحل السياسي، فإنها تسعى إلى إيجاد فواعل آخرين، وإدخالهم في نطاق العملية السياسية. وفيما يمثل عنصر الاستمرار في وجود المؤسسات الدستورية (مجلس النواب والهيئة التأسيسية) أساسًا للمرحلة

[39] * تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، نيويورك، 13 آب/أغسطس 2015، ص ص 3، 18.
[40] تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، نيويورك: 1 كانون الأول/ديسمبر 2016، ص21.
- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، نيويورك: 4 نَيسان/إبريل 2017، ص2.
[41] كلمة الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، غسان سلامة، في الاجتماع رفيع المستوى حول ليبيا، نيويورك: 20 أيلول/سبتمبر 2017.

الانتقالية، فقد مثلت العيوب الهيكلية تحديًا مستمرًّا[41].

وبشكل عام، شغلت سياسات التحول الديمقراطي الجانب الأكبر في مسار الأمم المتحدة، وهذه السياسة مرت بمرحلتين، تمثلت الأولى في التعامل مع الانتقال السياسي بصفته عملية إجرائية، ولم تلتفت إلى مقومات الصراع الكامنة في البنية السياسية والاجتماعية في ليبيا. فقد تأسست سياسة الأمم المتحدة على وجود توافق بين الليبيين على الانتقال السياسي والدخول في حقبة ما بعد القذافي، ولذلك اقتصر دورها على مراقبة آليات عمل المؤسسات الجديدة، دون التدخل لحمايتها من الانهيار أو كبح الخارجين عليها، وخصوصًا ما يتعلق منها بتعرض المؤتمر الوطني لاقتحام المسلحين، ووقوعه تحت التهديد.

أما المرحلة الأخرى فقد بدأت مع تعثر العملية السياسية وظهور استقطاب وصراع مسلح، فقد كانت مَهمة البعثة الدولية ماثلة في عدِّ الحوار السياسي مخرجًا من الأزمة السياسية. وكان من اللافت أنها ركزت على قضايا الأمن وجمع وحظر السلاح، وفي هذا السياق ظهرت توجهات لتصنيف بعض الحركات على أنها منظمات إرهابية. وهنا تبدو الملاحظة الأساسية حول دور الأمم المتحدة، في أنها تطرح رؤيتها للحل السياسي في سياق تناقضات جمع السلاح وبناء الديمقراطية، دون وضوح أفق للاستقرار الدستوري أو وضوح لسياسات تكوين المؤسسات وتوجُّهٍ نحو الحكم الرشيد.

رابعًا- بناء الجيش وحظر السلاح

تُعد إشارة تقرير المبعوث الخاص (في أيلول/سبتمبر 2013) إلى تباطؤ عملية بناء الجيش والنظام الدفاعي للدولة، محاولةً للفت الانتباه لأهمية التوافق السياسي على توجهات بناء المؤسسة العسكرية، إذ يشير إلى مراعاة تطبيق القوانين التي صدرت خلال تلك الفترة، خاصة ما يتعلق منها بالعزل السياسي، وهنا رأى أن «تفعيل هيئة النزاهة وإصلاح الجيش، يعكس موقفًا متماثلًا تجاه حالة الاستقطاب في ليبيا».

وترجع خلفية فرض حظر السلاح إلى وجود نزاع على قيادة الجيش، وغياب لمؤسسة عسكرية يمكن الاعتماد عليها. فالكِيانات العسكرية في ليبيا يمكن تصنيفها إلى مجموعات من القوات النظامية، ومرتزِقة من السودان أو تشاد وبعض القُوى القبلية، إضافة إلى (مليشيات) مصراتة، إذ يخلص رئيس البعثة الأممية إلى أن مقومات الجيش غير قائمة، ومن ثَمّ فإن تسليحها لا يساهم في حل الأزمة السياسية[42].

[42] حوار مارتن كوبلر، صحيفة العرب، لندن: 02/06/2016.

ويمكن تفسير تباطؤ تكوين الجيش واستمرار حظر السلاح، بتوتر العلاقة بين الأمم المتحدة وبعض التوجهات الإسلامية والمجموعات المسلحة، لاختلاف منظور الحل السياسي للمشكلات في ليبيا. وقد انعكس هذا التوتر في تصنيف بعض المجموعات المسلحة منظماتٍ إرهابيةً لا تخضع للقانون، وهذا ما يفسر حالة القلق تجاه قبول بعض التشكيلات المسلحة في الجيش، على الرغم من مساهمتها في حفظ الأمن ومكافحة التطرف والإرهاب.

وبشكل عام، لا تبدو الأمم المتحدة حاسمةً بشأن ترتيبات (الجيش الوطني الليبي)، فعلى الرغم من تصريحاته المتكررة عن اضطلاع (المجلس الرئاسي) بمهام القيادة العليا للجيش، فقد ظلت غير متحمسة لتوفير الدعم العسكري لحكومة الوفاق ودعم خطط توحيد الجيش وإدماج المسلحين.

وما يثير جدلية العوامل التي تشكل خلفية التباطؤ في بناء الجيش، هو أن الأمم المتحدة -على رغم صدور تقرير لجنة الخبراء- لم تتخذ إجراءات ضد انتهاكات حظر السلاح، فقد تضمن التقرير الإشارة إلى زيادة العتاد العسكري لدى عدد من الجماعات المسلحة، بما يشكل انتهاكًا لحظر السلاح المفروض على ليبيا. وفي هذا السياق، رصد التقرير انتهاكات متكررة لحظر السلاح من جانب الإمارات والسعودية في السنوات الأخيرة وحتى 2015، وصلت إلى المجموعات المسلحة التابعة للحكومة المؤقتة (في شرق ليبيا)، وتشمل طائرات استوردتها من بيلاروسيا مستخدمًا نهائيًّا، لكنها نُقلت لاحقًا إلى ليبيا من دون إخطار دولة المنشأ أو الأمم المتحدة، لتكون ضمن عتاد مطار الخادم (الفقرات 131-122). كما وردت أسلحة مدرعة في نَيسان/إبريل 2016 (الفقرة 160)، وأُمدّت ورش تثبيت الأسلحة على مركباتٍ مدنية في طبرق، بمعدات مدنية وعسكرية، وحسب القرارات (163-162)، نُقلت هذه الأسلحة عبر شركات نقل بحري سعودية من ميناءي جبل علي وجدّة الإسلامي[43].

و كان من الواضح أن استمرار فرض حظر السلاح ارتبط بعدم استقرار الحكومات التي تشكلت منذ تمُّوز/يوليو 2012، إذ لم تستطع حل المشكلات الأمنية أو الشروع في بناء الجيش، فمن جهة تدهورت المؤسسات الأمنية والعسكرية، وتفاقمت الاغتيالات السياسية، ومن جهة أخرى، لم تتبنَّ أيٌّ من الحكومات سياسة اقتصادية تساند سلطات الدولة في السيطرة على السلاح.

وقد يعكس هذا التغير نوعًا من التعامل المرن مع مسألة حظر التسلح، لكنه كشف

[43] تقرير فريق لجنة الخبراء (مجلس الأمن) عن تطبيق فرض حظر السلاح، نيويورك: 1 حَزِيران/يونيو 2017.

عن القلق من وصول السلاح إلى الجماعات المصنفة إرهابيةً، إذ ارتبط استمرار فرض حظر السلاح بعاملين: تفاقم الصراع المسلح، وتحوله إلى حرب أهلية في ظل عدم قدرة مجلس النواب أو حكومة الوفاق الوطني على بسط سيطرتها. وقد شكل الصراع حول الجيش واحدًا من العوامل المهمة في استمرار فرض حظر السلاح، إذ إن غياب قوات نظامية متماسكة عزّز الوضع القائم.، فعلى الرغم من صدور قراراتٍ من (مجلس النواب) لإعادة هيكلة (الجيش الليبي)، لم تتمكن الهيئة العسكرية الجديدة بقيادة خليفة حفتر من إثبات جدارتها في بناء الجيش، أو إحراز تقدم نوعي يمكن البناء عليه في المنطقة الشرقية.

خاتمة

تشير خبرة التدخل الدولي في ليبيا إلى أن ظهور الأزمة السياسية في ليبيا يرتبط بوجود تناقضات في سياسات الأمم المتحدة، لا تتعلق فقط بمدى التزام قرارات مجلس الأمن، بقدر ما ترتبط بنقص الجاهزية الفنية -السياسية والاقتصادية- للتعامل مع آثار التدخل الإنساني، وسياسات البناء الانتقالية اللاحقة.

وتكشف مسارعة الأمم المتحدة والجامعة العربية إلى تدويل الأزمة الداخلية، عن التحيز إلى تغيير النظام القائم باستخدام القوة العسكرية، مستندين إلى وجود تضامن دولي مع موجات التغيير في الشرق الأوسط. إذ شكل هذا المناخ الأرضية السياسية للتدخل العسكري، فقد مهدت مواقف الجامعة العربية الطريق لتدخل مجلس الأمن ضد الحكومة الليبية تحت مظلة الفصل السابع، مستخدمًا التفسير الواسع لحق التدخل.

وعلى رغم الصلاحيات الواسعة لبعثة الأمم المتحدة، لم يتضح وجود استراتيجية لدى (البعثة الدولية) تجاه حماية (الهيئة التأسيسية) بصفتها سلطة دستورية، ودعم مَهمتها في إنجاز مشروع الدستور، مما ساهم في إطالة مدة الفترة الانتقالية، ودخول البلاد في حرب أهلية وصراع مسلح. وكان من اللافت أن مشروع الدستور الصادر في 28 تمُّوز/يوليو 2017 لم يُحط بدعم كاف من الأمم المتحدة، وهذا ما يعكس غياب استراتيجية للتدخل أو هدف له، سواءٌ كان لحماية المجتمع من الحرب الأهلية، ولبناء نظام سياسي جديد.

كما ساهمت التناقضات ما بين الأطراف الإقليمية (مجموعة جوار ليبيا) والمؤتمرات الدولية الأخرى، في تشتت العملية السياسية في ليبيا، فقد عملت على تعزيز الاستقطاب وخرق حظر السلاح، بحيث صار التراخي في تطبيق قرارات الأمم المتحدة من الملامح الأساسية للسياسات حول ليبيا. وفيما تزايد الاهتمام بمكافحة

الإرهاب، فقد تراجع الاهتمام بسياسات دعم المؤسسات والاقتصاد وحماية الثروة النفطية، مما أدى إلى ظهور متلازمة فقد الدولة لقدراتها، وتزايد الانقسامات الاجتماعية، وهو ما يعكس الجوانب السلبية للتدخل الدولي.

وبشكل عام، يشير توجه القرارات الدولية، منذ اندلاع ثورة شباط/فبراير، إلى تعميق التدخل الدولي ووضع ليبيا تحت الإشراف المستمر، فقد عكست قرارات مجلس الأمن نوعًا من الوصاية على الحكومات الليبية، غير أن قرارات مجلس الأمن لم تأخذ طريقها إلى التنفيذ، خصوصًا ما يتعلق منها بتأكيد مشروعية الحكومة المعترف بها دوليًّا، ونزع الصفة القانونية عن الجهات الموازية وعدِّها متمرِّدة.

مُنْتَدَى السِّيَاسَاتِ الْعَرَبِيَّةِ
Arab Policies Forum