

عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو: الدور وتحديات الاستمرار The United Nations peace building operation in Kosovo: role and challenges



د. نصيرة مهيرة¹

¹ أستاذة محاضرة "أ" كلية الحقوق جامعة باجي مختار-عنابة

mhr.nass@gmail.com

٢٠٢٠/١٢/٠١

تاريخ النشر: 2022/11/24

تاريخ القبول: 2022/02/02

تاريخ الإرسال: 2020/12/01

ملخص:

لقد رخص قرار مجلس الأمن 1244 (1999) المتعلق بكوسوفو لإنشاء وإقامة وجود أمني ومدني، أين جمع بين عمليات الإدارة المدنية والبعثات العسكرية. وتختلف هذه العملية جذريًا عن باقي عمليات حفظ السلام الدولية، فالأمم المتحدة تولت مهمة إدارة الإقليم وأصبحت المسؤولة عن أداء وظائف السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهو ما جعل العملية تتسم بالتعقيد والانتساع وطول المدة، وواجهتها العديد من التحديات خاصة بعد إعلان كوسوفو استقلالها في 17 فيفري 2008، حيث عملت على مجابقتها مسترشدة بالحاجة الملحة لضمان السلام والأمن في كوسوفو وفي المنطقة، وواصلت عملها تعزيزًا للأمن والاستقرار واحترام حقوق الإنسان، بالتنسيق مع القيادة في بريشتينا وبلغراد، وجميع الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية.

كلمات المفتاحية: كوسوفو، الأمم المتحدة، بناء السلام، بعثة، قوة كوسوفو.

Abstract:

The UN mission in Kosovo derives its mandate from the UN security council resolution 1244 (1999) as a civilian mission in charge of provisional administration for Kosovo. In addition, resolution 1244 also authorised the establishment of a peace-support in Kosovo (KFOR) led by "NATO". It should be noted that, unlike other international

peacekeeping operations UNMIK was vested with authority over the territory and people of Kosovo including all legislative executive and judiciary powers. However, since the declaration of Kosovo independence in 17february2008, the tasks of UNMIK have significantly been modified to focus primarily on building peace and stability and respect for human rights in Kosovo. In order to strengthen its role, UNMIK was urged to coordinate with local authorities and with both regional and international actors.

Keywords: Kosovo, The United Nations, peace building, mission, Kosovo forces.

1- المؤلف المرسل: نصيرة مهيرة الإيميل: mhr.nass@gmail.com

مقدمة:

لقد حظي الوضع في كوسوفو باهتمام مجلس الأمن لما يحمله من خطر الانتشار على طول منطقة متداخلة الحدود ومتعددة الأجناس والثقافات، حيث كَيَّف في قراره 1199 المؤرخ في 23 سبتمبر 1998، وقراره 1203 المؤرخ في 24 أكتوبر 1998 الوضع بأنه خطير ويشكل تهديدًا للسلام والأمن في المنطقة. وإزاء تصاعد أزمة اللاجئين أصدر مجلس الأمن القرار 1239 المؤرخ في 14 ماي 1999، والذي ركَّز فيه على تناول قضية اللاجئين وأهمية الجهود الدولية لوقف المعاناة الإنسانية¹، ليقف المجلس صامتًا طوال تدخل حلف شمال الأطلسي في كوسوفو ضد يوغوسلافيا في 24 مارس 1999، حتى أنه رفض التصويت لصالح قرار يدين هذا العمل العسكري.

ولم يتمكن المجلس من العودة إلى مباشرة مسؤولياته الأساسية في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين إلا بعد أن توصل وزراء خارجية دول الحلف الثلاث دائمة العضوية بالمجلس وروسيا في 6 ماي 1999 إلى اتفاق -في إطار

مجموعة الثمانية- على قرار يصدر من المجلس بخصوص تسوية النزاع في كوسوفو، وتوقف الحلف عن ضرباته الجوية ضد يوغوسلافيا، والذي صدر بالفعل في 10 جوان 1999 تحت رقم 1244.

وقد أنشأ القرار 1244 وجود أمني ومدني دولي في كوسوفو تحت رعاية الأمم المتحدة، لتواجه هذه الأخيرة تحديات صعبة بعد 78 يوماً من القصف، وما خلفه من دمار وتهديم للبنى التحتية وتدفق للاجئين والمشردين، وارتفاع حالات الانتقام والثأر التي قام بها الصرب والألبان العائدين على حد سواء، فالصرب يتمسكون بإبقاء الإقليم تابعاً لصربيا في حين يُصر الألبان على فكرة الانفصال والاستقلال، وهو ما حدث فعلاً حيث أعلنت كوسوفو استقلالها عن صربيا من جانب واحد في 17 فيفري 2008 بتزكية أوروبية أمريكية ومعارضة روسية صربية.

وهذا ما يبرز أهمية هذا الموضوع، فتسليط الضوء على عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو التي وضع سلطاتها وصلاحياتها القرار 1244(1999) له أهمية بالغة، في مجال دراسة بعثات الأمم المتحدة لحفظ وبناء السلام، خاصة وأن هذا القرار مازال ساري النفاذ إلى حد الآن، وكذا من ناحية أن هذا القرار تعامل مع مخلفات تدخل عسكري قام به حلف شمال الأطلسي دون تفويض من مجلس الأمن.

وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية: ما الدور الذي أدته وتؤديه عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو؟ وما هي التحديات التي واجهتها؟.

وقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي لتحليل قرار مجلس الأمن 1244، وآراء الفقهاء بشأن بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو، وتحليل تقارير الأمين العام للأمم المتحدة الخاصة بالبعثة. وتم الاستعانة بالمنهج الوصفي والمنهج التاريخي لوصف الأوضاع في كوسوفو والتطور الحاصل في سلطات ومهام البعثة.

ولهذا سنتطرق في هذا المقال إلى طبيعة عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو ودورها، والتحديات التي واجهتها.

1. طبيعة عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو ودورها

شكّل القرار 1244 عودة الأمم المتحدة لإدارة الأزمة في كوسوفو، حيث أنشأ وجود أمني ومدني دولي تحت إشراف الأمم المتحدة، وكان تنويجًا لسلسلة من المبادرات.

وعليه سنتناول طبيعة عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو من خلال تحديد طبيعة الوجود الأمني (قوة كوسوفو) في (1.1)، والوجود المدني (بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو) في (2.1) ودور كل منها.

1.1. القوة الدولية في كوسوفو

لتحديد طبيعة القوة الدولية في كوسوفو ارتأينا توضيح الأساس القانوني لإنشائها، ثم تحديد المهام الموكلة إليها.

1.1.1. الأساس القانوني لإنشاء القوة الدولية في كوسوفو

الأساس القانوني لإنشاء القوة الدولية في كوسوفو (Kfor)² موجود في العديد من النصوص³، فالقوة مذكورة رسميًا لأول مرة في الإعلان الذي أُعتمد في 6 ماي 1999، من جانب وزراء خارجية الدول الأعضاء في مجموعة الثمانية في نهاية اجتماعهم في بيترسبرغ⁴. هذا الإعلان سعى إلى تحديد المبادئ العامة لتسوية سياسية للأزمة في كوسوفو، ودعا إلى وقف العنف والقمع فورًا، وإلى انسحاب القوات العسكرية وقوات الشرطة والقوات شبه العسكرية من كوسوفو، كما طالب الإعلان بإنشاء وجود مدني وأمني دوليين فعالين في كوسوفو⁵.

ومن جهة أخرى، وبينما كانت حملة القصف مستمرة وافق البرلمان الصربي والحكومة الاتحادية ليوغوسلافيا في 3 جوان 1999 على اقتراح من الرئيس الفنلندي Ahtisharri، يقضي ويأذن بنشر وجود مدني وعسكري في كوسوفو، وهو ما تم التأكيد عليه بالتوقيع على الاتفاق التقني العسكري (AMT) بين القوة الدولية في كوسوفو (Kfor) وحكومة يوغوسلافيا وجمهورية صربيا في 9 جوان 1999، حيث يعطي (Kfor) سلطة اتخاذ جميع التدابير اللازمة

لإنشاء والحفاظ على بيئة آمنة لجميع مواطني كوسوفو، وبشكل عام التدابير الضرورية لتنفيذ مهمتها.

ومن المفارقات أن القوة الدولية في كوسوفو كانت طرفاً في الاتفاق عندما لم يتم بعد الاتفاق رسمياً على إنشائها، وفي الواقع يفترض أن الدول كانت مبكرة في اعتماد قرار قبل الحصول على الإذن من مجلس الأمن بنشر التمثيل المدني والعسكري في كوسوفو، حيث أن هذا الإذن صدر في اليوم التالي والمتمثل في القرار 1244⁶.

وبموجب القرار 1244 تولت (Kfor) تنفيذ مهامها رسمياً، حيث نص القرار هو الآخر على إنشاء وجود أمني دولي في كوسوفو (المادة 5 من القرار) تحت رعاية الأمم المتحدة، إلا أن القرار لم يتضمن أي حكم صريح فيما يتعلق باستخدام القوة من طرف (Kfor) على عكس الاتفاق التقني العسكري الذي أجاز ذلك⁷، حيث مُنح لقائد القوة الدولية⁸ في كوسوفو اتخاذ كل ما يراه ضرورياً ومناسباً، بما في ذلك استخدام القوة العسكرية من دون الحاجة إلى الحصول على ترخيص أو تفويض سابق بذلك العمل⁹، وهذا توجه تقليدي في قرارات مجلس الأمن، حيث تصدر بالاستناد إلى الفصل السابع من الميثاق، دون الإشارة بوضوح لإمكانية استخدام القوة من طرف قوات حفظ السلام التي ينشئها قرار مجلس الأمن¹⁰.

وأخيراً، يمكن القول أن الأساس القانوني الأساسي للوجود الأمني في كوسوفو يتوقف على القرار 1244، لأن هذا الأخير يضيف الشرعية على عواقب ونتائج التدخل وإن كان تمّ بصورة غير مشروعة¹¹.

2.1.1. المهام الموكلة للقوة الدولية في كوسوفو

بالرجوع إلى البند التاسع (9) من القرار 1244 نجده حدد مسؤوليات الوجود الأمني الدولي في كوسوفو فيما يلي:

-الحيلولة دون تجدد الأعمال العدائية والحفاظ على وقف إطلاق النار وإنفاذه عند اللزوم، وكفالة انسحاب القوات العسكرية وقوات الشرطة والقوات شبه العسكرية التابعة لأطراف الصراع؛
-تجريد جيش تحرير كوسوفو وغيره من الجماعات الألبانية الكوسوفية المسلحة من السلاح؛

-تهيئة بيئة آمنة في إطارها يمكن للاجئين والمشردين أن يعودوا إلى ديارهم، وللوجود المدني الدولي أن يعمل، وأن تُسلم المعونة الإنسانية؛
-كفالة السلامة والنظام العامين ريثما تتمكن البعثة من تولي مسؤولياتها؛
-الإشراف على إزالة الألغام ريثما تتمكن البعثة من تسلم هذه المهمة؛
-تقديم الدعم والتنسيق مع أعمال البعثة تنسيقاً محكماً.
-أداء واجبات مراقبة الحدود حسب اللزوم؛
-كفالة الحماية وحرية التنقل لنفسه وللبعثة وللمنظمات الدولية الأخرى.

وبملاحظة صلاحيات القوة الدولية في كوسوفو نجدها تتداخل جزئياً مع صلاحيات بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو فهما متكاملين وغير متنافسين.

2.1. بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو

لدراسة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو UNMIK (الوجود المدني)، لابد أولاً من التطرق إلى الأساس القانوني لإنشائها، ثم إلى العناصر الأساسية للبعثة ومهامها.

1.2.1. الأساس القانوني لإنشائها

كما ذكرنا سابقاً، تمت الإشارة بوضوح إلى ضرورة إنشاء الوجود المدني والأمني الدوليين في كوسوفو في بيان بيترسبرغ، والذي استند أساساً إلى المبادئ التوجيهية التي وضعتها اتفاقيات رامبوييه، وكذا في الورقة المقدمة من طرف V.Tchernomyrdin و Ahtishaari إلى بلغراد، والتي وافق عليها أطراف النزاع في 2 جوان 1999. ليصدر قرار مجلس الأمن 1244

في 10 جوان 1999، ويعتمد كلا من البيان والورقة كمرفقات للقرار، ويؤكد على نشر وجود مدني وأمني دوليين في كوسوفو تحت رعاية الأمم المتحدة، ويأذن للأمين العام للأمم المتحدة بأن ينشئ بمساعدة المنظمات الدولية المختصة وجودًا مدنيًا دوليًا في كوسوفو بهدف توفير إدارة مؤقتة، بينما تنشئ مؤسسات حكم ذاتي ديمقراطية مؤقتة تشرف على تطورها لتأمين الظروف الضرورية لحياة سليمة طبيعية لجميع سكان كوسوفو.

وبهذا نصل إلى أن بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو تم إنشائها بشكل قانوني بواسطة قرار مجلس الأمن أين تم إضفاء الشرعية على مقترحات مجموعة الثمانية ومقترحات أهتيساري.

2.2.1. العناصر الأساسية للبعثة ومهامها

لقد وردت المسؤوليات الرئيسية للبعثة في الفقرة 11 من القرار 1244 على نطاق لم يسبق له مثيل، كمايلي:

- تعزيز إقامة دعائم استقلال ذاتي كبير القدر وحكم ذاتي في كوسوفو؛
- أداء الوظائف الإدارية المدنية الأساسية؛
- تنظيم المؤسسات الانتقالية للحكم الذاتي الديمقراطي الاستقلالي؛
- القيام بنقل مسؤولياتها الإدارية فور إنشاء هذه المؤسسات؛
- تيسير عملية سياسية ترمي إلى تحديد مركز كوسوفو الآجل، مع أخذ اتفاقات رامبوييه في الحسبان؛
- الإشراف في مرحلة نهائية على نقل السلطة من مؤسسات كوسوفو الانتقالية إلى مؤسسات منشأة بموجب تسوية سياسية؛
- دعم إعادة بناء الهيكل الأساسي الرئيسي بما فيها إعادة البناء الاقتصادي؛
- دعم المعونة الغوثية المقدمة في حالات الكوارث، وذلك بالتنسيق مع المنظمات الإنسانية الدولية؛
- حفظ القانون والنظام المدنيين؛
- حماية حقوق الإنسان وتعزيزها؛

-ضمان عودة اللاجئين والمشردين إلى ديارهم في كوسوفو.
إذن بعثة الأمم المتحدة تؤدي حقيقة مهام الخدمة العامة على الصعيد الدولي، فهي كُلفت بمهام إدارية وسياسية دون توضيح هيكلها، ليتولى الأمين العام للأمم المتحدة في تقريره رقم (S/1999/672) المؤرخ في 12 جوان 1999 التعريف بهيكل البعثة وأدرجها في سلم أولوياته¹².

وقد عهد القرار 1244 إلى الإدارة المدنية المؤقتة بمقاليد السلطة على إقليم كوسوفو وشعبه، حيث تقلدت جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهذا الخلط بين السلطات لا يعني القوة التعسفية للبعثة لأنها واقعة تحت سيطرة مجلس الأمن¹³.

وتتمثل عناصرها الأساسية فيمايلي:

1-عنصر الإدارة المدنية:

تقسم مهام الإدارة المدنية للبعثة تحت قيادة الأمم المتحدة إلى الإدارات الفنية التالية:

أ- الإدارة العامة/الشؤون المدنية.

ب- إنشاء هيكل حكومية متعددة الأعراق.

ج- الشرطة.

د- الشؤون القضائية.

2-عنصر بناء المؤسسات.

3-العنصر الإنساني.

4-عنصر إعادة البناء والتعمير.

وكما ذكرنا سابقا يلاحظ تداخل جزئي بين صلاحيات القوة والبعثة، لأن القوة تقوم بأنشطة عسكرية مثل وقف الأعمال العدائية وانسحاب القوات الصربية ونزع سلاح جيش تحرير كوسوفو، والحفاظ على النظام العام حتى تتمكن البعثة وتكون قادرة على القيام بذلك بنفسها مع شرطة خاصة بها. إذًا تداخل الصلاحيات وضرورة التنسيق لا مفر منه بين البعثة والقوة الدولية في

كوسوفو¹⁴. فكليهما يهدف إلى إنشاء بيئة آمنة¹⁵. وهو ما حثّ عليه القرار 1244 في بنده السادس.

وهكذا يتضح التحول من عمليات حفظ السلام التقليدية إلى عمليات فرض السلام أو عمليات بناء السلام، والتي من مميزات طول مدتها مثل بعثة الأمم المتحدة في الصومال وبعثة الأمم المتحدة في بورندي، فهي لا تزال موجودة إلى حد الآن، فالقوة الدولية في كوسوفو لا تهدف فقط لحفظ السلم بل لفرضه، إذ تسهر على وقف إطلاق النار وإنفاذه عند اللزوم، وهذا التحول لم يأت عفويًا وإنما واجهت عمليات حفظ السلام خلال تطورها جملة من العقبات ساهمت في الانتقال بشكل واسع من الجيل الأول من عمليات حفظ السلام إلى الجيل الثاني¹⁶.

ولم يقف التطور الحاصل في عمل قوات حفظ السلام المعاصرة أو المستحدثة عند حدود الجيل الثاني، فقد نهضت عمليات حفظ السلام في كل من كوسوفو وتيمور الشرقية عام 1999 كنموذجين واضحين على تنوع واختلاف طبيعة أدوار قوات حفظ السلام من حالة إلى أخرى، فهاتان العمليتان تختلفان جذريًا عن باقي عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، حيث أنيط بالأمم المتحدة ذاتها مهمة إدارة الإقليم المخصص لعمل هاتين القوتين. وبمعنى آخر، أصبحت الأمم المتحدة هي الجهة المسؤولة عن أداء وظائف الدولة فوق كل من كوسوفو وتيمور الشرقية، وهو الأمر الذي جعل من عمليتي حفظ السلام في هاذين الإقليمين تتسمان بالحدائة والجدة مقارنة مع عمليات حفظ السلام السابقة عليهما، فلم يعهد لقوات حفظ السلام في هاتين العمليتين القيام بتقديم العون العسكري أو التقني للدولة المختصة أصلاً فوق الإقليمين، بل تجاوزت الوظائف والمهام الموكلة إليهما هذا الدور التقليدي لتصبح أكثر تعقيدًا واتساعًا، وليغدوا الخبراء المدنيون طرفًا فيها شأنهم شأن أقرانهم العسكريين، وهو ما دفع إلى وصف هاتين العمليتين بالجيل الثالث من عمليات حفظ السلام.

2. التحديات التي واجهت عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو

أكد تقرير الأمين العام رقم (S/1999/779) المؤرخ في 12 جويلية 1999 على أن إنشاء المؤسسات يتم على خمس مراحل دون تقديم أي جدول زمني، فالمرحلة الأولى تتضمن إنشاء وإدارة هيكل إدارية لسد الثغرات التي خلفتها الإدارة الصربية، أما المرحلة الثانية فتركز على إدارة الخدمات الاجتماعية وتجهيز المجتمع، فضلاً عن توطيد سيادة القانون، والمرحلة الثالثة للتركيز على إنهاء الأعمال التحضيرية للانتخابات وإجراءها لإنشاء ما يسمى بسلطة كوسوفو الانتقالية، والمرحلة الرابعة لمساعدة ممثلي كوسوفو المنتخبين في جهودهم الرامية إلى تنظيم وإقامة المؤسسات المؤقتة للحكم الذاتي الديمقراطي المستقل ذاتياً، وتتوقف المرحلة الخامسة على احتمال تسوية نهائية لوضع كوسوفو والإشراف على نقل السلطة من المؤسسات المؤقتة إلى المؤسسات المنشأة بموجب تسوية سياسية.

وقد أكد الواقع العملي ولمدة واحد وعشرين سنة أن البعثة قد مرت بكل هذه المراحل مع تحقيق نجاح مقبول للأهداف المسطرة لعملها، ولكن الإشكال يطرح بخصوص المرحلة الخامسة والمتعلقة بالتسوية النهائية لوضع كوسوفو، والتي تمت بالفعل بإشراف الأمم المتحدة وإعلان كوسوفو استقلالها. ومع ذلك مازالت بعثة الأمم المتحدة والقوة في كوسوفو مستمرة في أداء دورها مواجهةً جملة من التحديات، من حالة أمنية متوترة وانتهاكات مستمرة لحقوق الإنسان وتعصب الأحزاب السياسية، وضعف تمويل البعثة مالياً ونقص الموارد البشرية¹⁷.

وهو ما سيتم التطرق إليه من خلال تناول التسوية النهائية لوضع كوسوفو بإشراف الأمم المتحدة في (1.2)، وتحدي استمرار البعثة بعد إعلان الاستقلال في (2.2).

1.2. التسوية النهائية لوضع كوسوفو بإشراف الأمم المتحدة

بعد إنشاء مؤسسات مؤقتة لإدارة كوسوفو كان لابد من تسوية نهائية، والإشراف على نقل السلطة من المؤسسات المؤقتة إلى المؤسسات المنشأة

بموجب التسوية السياسية كمرحلة خامسة من مراحل البعثة، ولهذا دخلت كوسوفو مرحلة جديدة سنة 2007 وهي مرحلة تحديد الوضع المستقبلي للإقليم، أين تمّ تعيين "مارتي أهتيساري" مبعوث خاص للأمم المتحدة لعملية تحديد الوضع المستقبلي لكوسوفو، وكُلف بتسيير مفاوضات التسوية النهائية الخاصة بكوسوفو.

وفي 2 فيفري 2007 قدّم أهتيساري مشروع اقتراح شامل لتسوية وضع كوسوفو إلى القيادتين في بلغراد وبريشتينا¹⁸، وبعد إجراء المزيد من المشاورات المكثفة مع الطرفين، قدّم أهتيساري تقريره النهائي عن الوضع المقبل لكوسوفو إلى الأمين العام متضمناً توصية باستقلال كوسوفو في ظل إشراف المجتمع الدولي في البداية، واقتراحه المتعلق بالتسوية (S/2007/168/Add.1).

وفي 17 فيفري 2008 عقد برلمان كوسوفو جلسة اعتمد خلالها إعلان كوسوفو دولة مستقلة وذات سيادة، وأشار الإعلان إلى أن كوسوفو تقبل قبولاً تاماً بالتزامات الاقتراح الشامل لتسوية الوضع (S/2007/168/Add.1)، وتعهد "الإعلان" بأن كوسوفو ستستفيد بأحكام القرار 1244 وستلتزم بالعمل مع الأمم المتحدة بطريقة بناءة¹⁹.

والجدير بالذكر أنه وبعد إعلان الاستقلال واصلت قوة كوسوفو وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة عملها في كوسوفو على أساس أن القرار 1244 لازال نافذاً إلى حد الآن ما لم يعلن مجلس الأمن خلاف ذلك.

2.2. تحدي استمرار البعثة بعد إعلان الاستقلال

لقد فتح إعلان كوسوفو الاستقلال من جانب واحد الباب أمام تحديات جمة تواجهها، وتواجه الوجود الأمني والمدني فيها بإشراف الأمم المتحدة، وعلى رأسها الاعتراف الدولي والإقليمي بالاستقلال، فالو.م.أ وبعض الدول الأوروبية اعترفت على الفور بكوسوفو، ومنها: ألمانيا، فرنسا، بريطانيا، إيطاليا. ومعروف أن الخلافات الأوروبية حول استقلال كوسوفو خاضعة لعوامل داخلية

وطائفية وعرقية، فاليونان وقبرص وإسبانيا تعارض الاستقلال مخافة أن ينسحب النموذج إليها، كما أعلن صندوق النقد الدولي في 08 ماي 2009 أن كوسوفو أصبحت عضوًا فيه، وفي 29 جوان 2009 أصبحت عضوًا كذلك في مؤسسات البنك الدولي الخمسة²⁰. وكذا التحديات الأمنية وانتهاكات حقوق الإنسان وتعصب الأحزاب السياسية على اعتبار أن كوسوفو تقطن فيها مجموعة من الأعراق، هذا بالإضافة إلى التحديات الاقتصادية والاجتماعية، وضعف تمويل البعثة ماليًا ونقص الموارد البشرية.

ورغم انقسام دول الاتحاد الأوروبي حول قضية الاستقلال فقد أخذ الاتحاد على عاتقه مسؤولية إدارة المرحلة الانتقالية في كوسوفو، من خلال إرسال بعثة أمنية وقضائية أوروبية تتولى الإشراف على تنفيذ خطة السلام المقدمة من المبعوث الدولي أهتيساري، والتي على أساسها تم إعلان استقلال الإقليم، وهو ما يعني اقتناعًا أوروبيًا بأن خيار الاستقلال لا بديل عنه.

أما عن موقف الأمم المتحدة فاتسم بمراعاة الحياد الدقيق، حيث رفض مجلس الأمن الموافقة على المطالب الصربية الداعية إلى اعتبار قرار انفصال كوسوفو غير قانوني وغير شرعي معتبرًا أن هذا الأمر يعود إلى كل دولة على حدا، وقال الأمين العام "بان كي مون" في جلسة مجلس الأمن المنعقدة في 19 فيفري 2008: "أنا لست هنا لأقول هذا قانوني أو غير قانوني، إن الاعتراف بدولة أمر يعود إلى الدول الأعضاء في مجلس الأمن وليس للأمانة العامة للأمم المتحدة".

وبالنسبة للجمعية العامة فقد قدمت طلبًا لمحكمة العدل الدولية بموجب القرار رقم 3/63 المؤرخ في 08 أكتوبر 2008 لإصدار فتوى بشأن المسألة التالية: "هل يُعد إعلان مؤسسات الحكم الذاتي المؤقتة في كوسوفو الاستقلال من جانب واحد موافقًا للقانون الدولي؟".

ولم يتأثر وضع البعثة بالفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية بتاريخ 22 جويلية 2010، والتي جاء فيها أن إعلان كوسوفو الذي أعتد في 17

فيفري 2008 لم ينتهك القانون الدولي. وعقب صدور هذه الفتوى وبعد مشاورات مكثفة اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار 298/64 في 09 سبتمبر 2010، الذي اشتركت في تقديمه صربيا و 27 دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، أين سلّم القرار بفحوى هذه الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ورحب باستعداد الاتحاد الأوروبي لتسهيل الحوار بين بريشتينا وبلغراد، وأن عملية الحوار هذه ستكون أحد عوامل إحلال السلام والأمن والاستقرار في منطقة البلقان.

وقد أدى إعلان كوسوفو استقلالها ودخول دستورها حيز النفاذ في 15 جوان 2008 وردود فعل صرب كوسوفو وبلغراد على ذلك إلى زيادة التوتر بين طائفتي ألبان وصرب كوسوفو، وهو ما يطرح تحديات كبيرة إزاء قدرة بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو على ممارسة سلطتها الإدارية، وهذا ما دفع بالأمين العام للأمم المتحدة إلى إجراء مشاورات مع صربيا وبريشتينا بشأن الترتيبات التي يمكن اتخاذها مستقبلا بالنسبة للوجود المدني الدولي في كوسوفو، ومحاولة إيجاد قبول عام بوجود مدني دولي معدّل التشكيل في كوسوفو. وقد أبدت صربيا وصرب كوسوفو قبولا لقيام الاتحاد الأوروبي بدور تنفيذي معزز في مجال سيادة القانون شريطة أن يُضطلع بهذه الأنشطة في إطار سلطة الأمم المتحدة العامة التي لا صلة لها بمركز كوسوفو، حيث عملت البعثة الأمنية والقضائية التابعة للاتحاد الأوروبي تحت رعاية البعثة الأممية²¹.

وقد أصبح الهدف من استمرار أداء البعثة الأممية في كوسوفو لمهامها يتمثل في تعزيز الأمن والاستقرار واحترام حقوق الإنسان في كوسوفو، من خلال التعامل مع جميع الطوائف في كوسوفو، ومع القيادة في بريشتينا وبلغراد، وكذلك مع الأطراف الفاعلة الإقليمية والدولية.

وفي إطار الحوار الذي ييسره الاتحاد الأوروبي تم التوقيع بين بريشتينا وبلغراد على اتفاق سمي: "بالاتفاق الأول بشأن المبادئ التي تحكم تطبيع العلاقات" (اتفاق بروكسل) في 19 أبريل 2013²².

ولكن ظلت التوترات بين بلغراد وبريشتينا في الارتفاع، مما أثر على نحو سلبي في احتمالات إقامة حوار مثمر، ففي 06 نوفمبر 2018، فرضت حكومة كوسوفو ضريبة على السلع الواردة من صربيا والبوسنة والهرسك نسبة 10 % من قيمتها. وعلى إثر عدم قبول كوسوفو عضواً في المنظمة الدولية للشرطة الجنائية في 20 نوفمبر 2018 رفعت حكومة كوسوفو في اليوم الموالي الضريبة المفروضة على السلع المستوردة من صربيا والبوسنة والهرسك إلى 100 % مستندة في ذلك إلى محاولات بلغراد لإضعاف مكانة كوسوفو الدولية وإعاقة انضمامها إلى المنظمات الدولية²³.

ولهذا حالت الخلافات المستمرة بين بلغراد وبريشتينا دون تهيئة الظروف لاستئناف عملية الحوار بصورة جدية، ففي عدة مناسبات أكد الرئيس الصربي "فوتشيتش" على أن إلغاء ضريبة الواردات هو شرط لاستئناف المحادثات مع بريشتينا، في حين أصر الرئيس الكوسوفي "تاتشي" ورئيس وزراء كوسوفو "راموش هاراديناوي" أن ضريبة الواردات ينبغي أن تظل سارية إلا إذا حدث تغيير واضح في سياسة بلغراد تجاه كوسوفو، وأوضح رئيس الوزراء الكوسوفي أن الاعتراف بكوسوفو كان (نقطة انطلاق) لإحراز تقدم في الحوار مع بلغراد، وأن الاعتراف بجرائم الماضي شرط ضروري لكي تمضي بلغراد وبريشتينا قدماً إلى الأمام²⁴.

وقد تعثر الحوار بين بريشتينا وبلغراد والاتحاد الأوروبي عديد المرات، وما زاد ذلك تعقيداً أن المحكمة الدستورية في كوسوفو قضت في 27 جوان 2019 بعدم دستورية ولاية واختصاصات فريق بريشتينا المفاوض المعني بالحوار مع بلغراد (وهو الفريق الذي أنشئ في ديسمبر 2018). وقد أعقب ذلك استقالة رئيسي الفريق وأعضائه. وخلصت المحكمة إلى أن "تمثيل السياسة

الخارجية هو مسؤولية المؤسسات الدستورية". وأن صلاحيات التوصل إلى اتفاق دولي لا يمكن أن تُنقل من المؤسسات الدستورية إلى الآليات الخاصة من قبيل الفريق المفاوض²⁵.

إن الانقطاع الطويل في المحادثات الرسمية بين الاتحاد الأوروبي وبلغراد وبريشينا يعيق التقدم نحو تطبيع العلاقات، الأمر الذي يشكل تحدي أمام بعثة الأمم المتحدة، ويهدد بتقويض الاستقرار على أرض الواقع. ومع ذلك لا تزال البعثة تقوم بتنفيذ الأنشطة في مجالات سيادة القانون وبناء الثقة وحقوق الإنسان وتمكين الشباب والمساواة بين الجنسين، ولا يزال قرار مجلس الأمن 1244(1999) يُوفر الإطار القانوني الوحيد للبعثة وقوة كوسوفو، اللتان يتواصل التعاون الوثيق بينهما.

وتجدر الإشارة إلى أن كوسوفو تعمل على الانضمام إلى المنظمات والهيئات الدولية، ففي 18 جويلية 2018 أعلن المفوض الأوروبي لشؤون الهجرة والشؤون الداخلية والمواطنة في بروكسل أن كوسوفو استوفت جميع المعايير المطلوبة لإعفائها من الحصول على تأشيرة دخول منطقة شنغن. وفي 13 سبتمبر 2018 صوّت البرلمان الأوروبي على الشروع في مفاوضات مجلس الاتحاد الأوروبي من أجل إعفاء كوسوفو من نظام التأشيرات. وفي 20 سبتمبر وافق برلمان كوسوفو على مجموعة واسعة من القوانين تماشيًا مع أداة تقديم المساعدة في مرحلة ما قبل الانضمام التي أنشأها الاتحاد الأوروبي لكوسوفو، والتي تشمل تقديم المساعدة المالية في مجالات حقوق الإنسان والكفاءة في استخدام الطاقة والاقتصاد. وبهذا تحقق كوسوفو الكثير من أهدافها برعاية الأمم المتحدة وبقية المنظمات الفاعلة في كوسوفو.

الخاتمة:

لقد تولت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (الوجود المدني) جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية منسقةً عملها مع قوة كوسوفو (الوجود الأمني)، لأن هذا الأخير كان يتولى توفير الظروف الأمنية حتى يتيسر

عمل البعثة، فكل من البعثة والقوة عملاً بشكل متناسق ومتكامل على خلق بيئة آمنة في كوسوفو، وهو ما جعل عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو تختلف جذرياً عن باقي عمليات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، إذ تولت مسؤولية أداء وظائف الدولة في كوسوفو ولم يقتصر دورها على تقديم الدعم العسكري والتقني.

وترمي الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة وشركائها الفاعلين في كوسوفو إلى كفالة بقاء الحالة السياسية والأمنية في كوسوفو وفي المنطقة مستقرة، ونظراً للحالة الأمنية المتوترة والانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان والانقسامات العرقية فقد ترددت بعثة الأمم المتحدة في تسليم سلطاتها في كوسوفو للمؤسسات المحلية. وقد ازداد الوضع حدة بعد إعلان كوسوفو استقلالها ودخول دستورها حيز النفاذ في 15 جوان 2008، وزيادة التوتر بين طائفتي ألبان وصرب كوسوفو، وهو ما عطلّ من قدرة البعثة على ممارسة سلطاتها في مجال تعزيز الأمن والاستقرار واحترام حقوق الإنسان.

وبهذا يمكن القول أن عمليات البعثة لم تشمل ما يقصد به حفظ السلام "keeping peace" فقط وإنما أيضاً صنع السلام "peace making" وإعادة بناء الهياكل القانونية والاقتصادية أي بناء السلام "peace building"، فقد حققت بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو الكثير ممّا يمكن تحقيقه في إطار القرار 1244 (1999)، ولكن ما يمكن إبدائه من ملاحظات عن عملية الأمم المتحدة لبناء السلام في كوسوفو أنها وضعت إستراتيجية عامة دون تحديد موعد نهائي لها، فهل أن الأوان لينتهي وضع كوسوفو تحت وصاية الأمم المتحدة؟!

الهوامش والاحالات

¹ قاسم مسعد عبد الرحمان زيدان قاسم، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص 285.

² Kfor: Kosovo Force.

³ KOLB Robert, PORRETTO Gabriele et VITÉ Sylvain, L'application du droit international humanitaire et des droit de l'homme aux organisations internationales, Bruylant , Bruxelles, 2005, p.95.

⁴ أحمد عبد الله علي أبو العلا، تطور دور مجلس الأمن في حفظ الأمن والسلم الدوليين، دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص 216.

⁵ المرفق رقم 1 من قرار مجلس الأمن رقم (S/RES/1244)، المؤرخ في 10 جوان 1999.

⁶ KOLB Robert et autres, Op.Cit., pp.95-96.

⁷ المادة 1(4) من الاتفاق التقني العسكري.

⁸ غسان الجندي، عمليات حفظ السلام الدولية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2000، ص111.

⁹ GHILLAUME Marc, MARHIC Gilles et GHILLAUME Etienne, "Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo", A.F.D.I., Vol. XLV, CNRS éditions, Paris, 1999, p.311.

¹⁰ غسان الجندي، المرجع السابق، ص ص 82←87.

¹¹ NOUVEL Yves, "La position du conseil de sécurité face a l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la république fédérale de Yougoslavie", A.F.D.I., Vol. XLV, CNRS éditions, Paris, 1999, p.307.

¹² HELALI Eddin, "Administration intérimaire du Kosovo conseil d'appel des medias", chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P., tome CV, éditions A.Pédone, Paris, 2001/1, p.217.

¹³ GARCIR Thierry, "La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)", R.G.D.I.P., tome CIV, éditions. A. Pédone, Paris, 2000/1, p.67.

¹⁴ GARCIR Thierry, Op. Cit., p.63.

¹⁵ GUILLAUME Marc et autres, Op. Cit., p.316.

¹⁶ محمد خليل الموسى، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، دار وائل للنشر، عمان، 2004، ص ص210-215.

¹⁷ GARCIR Thierry, Op. Cit., pp.69-70.

¹⁸ WECKEL Philippe, "Kosovo vers l'indépendance?", chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P., tome CXI, éditions A.Pédone, Paris, 2007/2, p.463.

¹⁹ BALMOND Louis, "Kosovo proclamation de l'indépendance, 17 Février 2008", chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P., tome CXII. éditions A.Pédone, Paris, 2008/2, p.402.

²⁰ BLAIS Anthony, Op. Cit., p.27.

²¹ تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2008/354)، المؤرخ في 12 جوان 2008.

²² تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2018/747)، المؤرخ في 30 جويلية 2018.

²³ تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2019/102)، المؤرخ في 01 فيفري 2019.

²⁴ تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2019/461)، المؤرخ في 03 جوان 2019.

²⁵ تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2019/797)، المؤرخ في 04 أكتوبر 2019.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية

المؤلفات:

1- أبو العلا، أحمد عبد الله علي، (2005)، تطور دور مجلس الأمن في حفظ الأمن والسلام الدوليين، مصر، دار الكتب القانونية.

2- الجندي، غسان، (2000)، عمليات حفظ السلام الدولية، الأردن، دار وائل للنشر.

3- الموسى، محمد خليل، (2004)، استخدام القوة في القانون الدولي المعاصر، الأردن، دار وائل للنشر.

4- قاسم، مسعد عبد الرحمان زيدان، (2003)، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة.
قرارات مجلس الأمن:

1- قرار مجلس الأمن رقم (S/RES/1244)، المؤرخ في 10 جوان 1999.
تقارير الأمين العام:

1- تقرير الأمين العام عن بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (UNMIK) رقم (S/1999/672)، المؤرخ في 12 جوان 1999.

2- تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/1999/779)، المؤرخ في 12 جويلية 1999.

3- تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2008/354)، المؤرخ في 12 جوان 2008.

4- تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2018/747)، المؤرخ في 30 جويلية 2018.

5- تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2019/102)، المؤرخ في 01 فيفري 2019.

6- تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2019/461)، المؤرخ في 03 جوان 2019.

7- تقرير الأمين العام عن (UNMIK) رقم (S/2019/797)، المؤرخ في 04 أكتوبر 2019.

ثانيا: باللغة الفرنسية

Les ouvrages:

1- KOLB Robert, PORRETTO Gabriele et VITÉ Sylvain, (2005), L'application du droit international humanitaire et des droit de l'homme aux organisations internationales, Bruxelles, Bruylant.

Les articles:

1- BALMOND Louis, (2008), "Kosovo proclamation de l'indépendance, 17 Février 2008", Paris, chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P., tome CXII, éditions A.Pédone, pp.400→402.

2- GARCIR Thierry, (2001), "La mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)", Paris, R.G.D.I.P., tome CIV, éditions. A. Pédone, pp.61 →71.

- 3- GHILLAUME Marc, MARHIC Gilles et GHILLAUME Etienne, (1999), "Le cadre juridique de l'action de la KFOR au Kosovo" , Paris, A.F.D.I., Vol. XLV, CNRS éditions, pp.308 →334.
- 4- HELALI Eddin, (2001), "Administration intérimaire du Kosovo conseil d'appel des medias", Paris, chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P., tome CV, éditions A.Pédone, pp.217→222.
- 5- NOUVEL Yves, (1999), "La position du conseil de sécurité face a l'action militaire engagée par l'OTAN et ses Etats membres contre la république fédérale de Yougoslavie", Paris, A.F.D.I., Vol. XLV, CNRS éditions, pp.292→307.
- 6- WECKEL Philippe, (2007), "Kosovo vers l'indépendance?", Paris, chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P., tome CXI, éditions A.Pédone, pp.463→464.