

C-I/144/M

25 كانون الثاني/يناير 2022

اللجنة الدائمة

للسلم والأمن الدوليين

## إعادة النظر في النهج المتبع في عمليات السلام وإعادة صياغته من أجل تعزيز السلام الدائم

مذكرة تفسيرية مقدمة من المقررين المشاركين

السيدة د. غوماشييه (غانا)، والسيدة س. وايدغرن (السويد)

1. في العالم، 56 نزاعاً مندلعاً – وهو الرقم الأكبر في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. حتى ولو أن الأغلبية العظمى لهذه النزاعات مندلعة داخل الدول، غالباً ما لديها تأثيرات دولية. بالإضافة إلى ذلك، أظهرت حوالى نصف النزاعات بين العام 1989 والعام 2018 طابع التواتر، إذ إن واحد من كل خمسة نزاعات تقريباً تنشب ثلاث مرات أو أكثر.<sup>1</sup> وكذلك، يزداد اضطراباً الخط الفاصل بين الحرب والسلام إذ إن الدول "في حالة سلام" تشهد عنفاً أكثر من البلدان "في حالة حرب".
2. فاقمت جائحة كوفيد-19 النزاعات القائمة، والتحديات الحكومية إذ إن المتحدثين في جلسة لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة مؤخراً اعتبروا أن "جائحة كوفيد-19 عكست مسار مكاسب بناء السلام، ومكّنت التعصب والتطرف من السيطرة."<sup>2</sup> للأسف، أظهرت الأدلة تدهوراً في هذه النزعة في المستقبل. من المتوقع أن تتصاعد مخاطر النزاعات بسبب تغير المناخ، والتحولت الرئيسية المطلوبة

<sup>1</sup> جولي جارلان وآخرون، "كيف ينبغي علينا أن نفهم أنماط النزاع المتكرر؟"، اتجاهات النزاعات (2020/3): <https://www.prio.org/publications/12303>.

<sup>2</sup> راجع: <https://www.un.org/press/en/2021/sc14659.doc.htm>

- لمعالجته مثلاً. غالباً ما تنجم النزاعات المسلحة عن مزيج من شكاوى المجتمع وقدرته إزاء العنف المنظم. وبمجرد اندلاع النزاعات، التكاليفات التي تتكبدها المجتمعات هائلة.
3. بينما الحاجة إلى نهج مستدام للسلام ملحة أكثر من أي وقت مضى، تبدو النهج الحالية غير مؤهلة للتصدي لتحديات الغد. بالطبع، تظل هذه النهج بالية، وغير فعالة. لا تشرك السبل التي من خلالها يتم تصميم عمليات السلام، وتشكيلها جميع الجهات الفاعلة في المجتمع ذات الصلة، لا سيما النساء، ولا تحفز الملكية الوطنية في عملية بناء السلام. عموماً، تسعى إلى إنهاء العنف بأسرع ما يمكن لكن لا تقدم آفاق السلام المستدام الطويلة الأجل. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما يكافح الناس المتأثرين بالنزاع أكثر من غيرهم للحصول على الملكية الحقيقية، وقيادة عمليات السلام كي تتمكن من إبراز توقعات السكان المحليين والمجتمعات المحلية، واحتياجاتهم، ورغباتهم. يفسر غياب شرعية عمليات السلام، وتحديد سياقها تكرار نشوب النزاعات إلى حد ما.
4. ومن نواح عديدة، تشكل البرلمانات خط الدفاع الأول لعمليات السلام. تحتل موقعاً فريداً بفضل مركزها كجسر بين عاملين منفصلين: من جهة، المجتمعات المحلية والشعبية، ومن جهة أخرى، السلطات والسياسات الوطنية، والدولية. عبر قدرة البرلمانات الفريدة في الجمع بين الأطراف، تشكل ملتقى وأداة أساسيتين لبناء السلام المستدام إذ إن إحدى مهامها الأساسية هي تحديداً تعزيز التسوية السلمية للنزاعات.
5. بالتالي، يمكن للبرلمانات أن تؤدي دوراً أساسياً في عمليات السلام، ويمكن أن تكون مفيدة في منع نشوب النزاعات. من خلال مهمتها التمثيلية، تضمن أن تأخذ الحكومات بالاعتبار تعليقات ناخبيها. من خلال مهمتها الرقابية، تضمن المساءلة في مجتمعاتها.
6. تكشف مجموعة متزايدة من البحوث، ودراسة الحالة لعمليات السلام الحالية، والماضية كيف يمكن لمشاركة النساء - سواء أكان في المفاوضات الرسمية أو على المستوى الشعبي - أن تساهم في التوصل إلى اتفاقات السلام الدائم. يعتبر تحسين التنفيذ لقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325 عبر تمكين النساء في الأزمة والنزاع أمراً أساسياً. تشكل النساء نسبة 50 بالمئة من سكان العالم، وبالتالي، ينبغي أن يكون جزءاً من الحل. يعني استمرار عدم إدراج النساء في عمليات السلام تجاهل

مساهماتهن المثبتة، وإغفال استراتيجية محتملة للتصدي بفعالية أكثر للمخاطر التي تهدد الأمن حول العالم.

7. خلال إعداد مشروع القرار، التقى المقرران المشاركان بالمنظمات، ومعاهد البحوث، والخبراء التاليين: وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية؛ ومنظمة إنترپيس؛ ومركز كوفي عنان الدولي للتدريب على حفظ السلام؛ والمركز النرويجي لحل النزاعات؛ واللجنة النرويجية لجائزة نوبل؛ والأمانة العامة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا؛ ومبادئ السلام؛ ومعهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام؛ ومركز أوسلو للحكومة التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وشبكة السياسات العالمية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ والعمليات والمؤسسات الشاملة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بانكوك.

8. قدم الزملاء من مختلف مناطق العالم مدخلات لمشروع القرار إلى المقررين المشاركين لمشروع القرار خلال جلسة الاستماع التي انعقدت في الجمعية العامة الـ143. كذلك، تم إدراج بعض المدخلات في مشروع القرار التي قدمها منتدى البرلمانين الشباب التابع للاتحاد البرلماني الدولي.

9. مع كل ما ذكر سابقاً، صاغ المقرران المشاركان مشروع القرار استناداً إلى الركائز الأساسية وأدرجا ما يمكن للبرلمانات وأعضائها القيام به بشكل ملموس لتأدية دورهم الأساسي على أكمل وجه في عمليات السلام. بدءاً من وضع السياق العالمي، وتحديد دور البرلمانات في هذا السياق العالمي الحالي، يعترف القرار بدور البرلمان في عمليات السلام، ويقدم التوصيات القابلة للتنفيذ للبرلمانات والبرلمانيين بشأن الحوار، والمهام الرئيسية مثل التمثيل، والتشريع، والمساءلة، والمشاركة في منع نشوب النزاعات.

10. يؤكد مشروع القرار على أن البرلمانات والبرلمانيين يشكلون عوامل تغيير قوية. يشكلون أهمية في ضمان السلام، والتنمية المستدامتين ليس فحسب كآلية لمنع نشوب النزاع، بل أيضاً في حالات ما بعد النزاع. بما أنهم هيئات تشريعية، ومشرفين على العمل الحكومي، إنهم في موقع فريد لضمان الوفاء بالتزامات السلام، بما فيها من خلال سن القوانين التي قد تخفف من آثار النزاع، وتضمن مستقبلاً أكثر إشراقاً من خلال التركيز على التفاعل بين العوامل النفسية، والاجتماعية مثلاً لتعزيز الرفاهية. يمكن للبرلمانات أن تضمن الشمولية في صنع القرار من أجل شرعية أفضل، والعمل مع المجتمع المدني للإشراف على العمليات السياسية المرتبطة بالسلام.

11. يتبع مشروع القرار نهج الأمن البشري الذي يعتبر إطاراً تحليلياً وتخطيطاً يدعم استجابات أكثر شمولاً ووقائية شاملة لعدة قطاعات لوضع الحلول ذات الصلة بالسياق، وتدعم الشراكات للمساعدة في تحقيق عالم خالٍ من الخوف، والعنف، والعوز، والإذلال.

12. لا يقصد من مشروع القرار أن يكون غاية في حد ذاته لكنه بداية عملية. يمثل الإجراءات الملموسة المتعددة التي يمكن للبرلمانات أن تضطلع فعلاً بها لمعالجة الأسباب، والنتائج المتعددة الأبعاد للنزاعات. وعلى هذا النحو، تدعو إلى إجراءات برلمانية مركّزة مدججة في شبكات للجهات المعنية لضمان الاستجابات الدائمة لأوجه العجز الأصعب في السلام، والتنمية.

13. يفوّض مشروع القرار أيضاً الاتحاد البرلماني الدولي لإعداد قائمة بالأدوات للبرلمانات، والبرلمانيين للمشاركة في الحوار، والتشريع، والرقابة، ومنع نشوب النزاعات سعياً إلى تحقيق السلام كي تواصل البرلمانات تصميم عمليات جديدة، والمشاركة الأفضل في عمليات السلام. ومن خلال القيام بذلك، ستسعى البرلمانات إلى عكس مسار الحالة الراهنة، والحصول على عمليات سلام ناجحة بدلاً من النزاعات.

14. كذلك، تسعى هذه المبادرة البرلمانية إلى المساهمة في عمليات أخرى تشارك الهدف نفسه المتمثل في التصدي لأوجه القصور، وتوجيه صنع القرار، والممارسات في عمليات السلام الراهنة.





Inter-Parliamentary Union  
For democracy. For everyone.

# 144th IPU Assembly

Nusa Dua, Indonesia  
20-24 March 2022



Standing Committee on  
Peace and International Security

C-I/144/M  
25 January 2022

## Rethinking and reframing the approach to peace processes with a view to fostering lasting peace

***Explanatory memorandum submitted by the co-Rapporteurs  
Ms. D. Gomashie (Ghana) and Ms. C. Widegren (Sweden)***

1. There are 56 ongoing conflicts worldwide – the highest number in the post-Second World War period. Even if the vast majority of these conflicts take place within States, they often have international impacts. In addition, nearly half of all conflicts between 1989 and 2018 have shown signs of recurrence, with almost one fifth of the conflicts recurring three or more times.<sup>1</sup> Also, the dividing line between war and peace is increasingly obsolete with often more violence occurring in States “at peace” than those “at war”.
2. The COVID-19 pandemic has further exacerbated existing conflicts and governmental challenges with speakers at a recent United Nations Security Council session arguing that the “COVID-19 pandemic has reversed peacebuilding gains and enabled intolerance and extremism to take hold”.<sup>2</sup> Sadly, evidence seems to indicate a worsening of this trend in the future. The risks of conflict are expected to escalate because of, for example, climate change and the major transitions required to address it. Armed conflicts often result from a combination of a society’s grievances and capacity for organized violence. Once conflicts start the cost to societies are enormous.
3. While the need for a sustainable approach to peace is arguably greater than ever, current approaches to building peace seem unfit to meet tomorrow’s challenges. Indeed, these approaches remain outdated and ineffective. The ways in which contemporary peace processes are conceived and structured fail to engage all relevant actors of society, especially women, and to produce local ownership of the peacebuilding process. In general, they aim to end violence as soon as possible but do not provide for long-term prospects of sustainable peace. Moreover, people affected by conflicts more often than not struggle to gain genuine ownership of and leadership over peace processes so that the latter reflect the expectations, needs and desires of local people and communities. This absence of legitimacy and contextualization of peace processes explains in part the recurrence of conflicts.
4. In many ways, parliaments are the front lines of peace processes. They are uniquely placed by virtue of their status as a bridge between two separate worlds: on the one hand, the local and grassroots communities, and, on the other hand, national and international authorities and policies. By way of their unique convening power, parliaments are also a crucial venue and vehicle for building sustainable peace as one of their core functions is precisely to foster the peaceful resolution of conflicts.

<sup>1</sup> Julie Jarland and others, “How Should We Understand Patterns of Recurring Conflict?”, *Conflict Trends* (3/2020): <https://www.prio.org/publications/12303>.

<sup>2</sup> See <https://www.un.org/press/en/2021/sc14659.doc.htm>.

5. Hence, parliamentarians can play an essential role in peace processes and can also be instrumental in preventing conflicts. Through their representative function they ensure that the feedback of their constituents is considered by their respective governments. Through their oversight function they ensure accountability in their societies.
6. A growing body of research and case studies of current and past peace processes reveal how women's participation – whether in official negotiations or at the grassroots level – contributes to reaching lasting peace agreements. Better implementation of United Nations Security Council resolution 1325 through empowering women in crisis and conflict is vital. Women make up 50 per cent of the world's population and must therefore be part of the solution. Continued failure to include women in peace processes means ignoring their demonstrated contributions and overlooking a potential strategy to respond more effectively to security threats around the world.
7. In preparing the draft resolution, the co-Rapporteurs met with the following organizations, think tanks and experts: the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA); Interpeace; the Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre; the Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF); the Norwegian Nobel Committee; the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Secretariat; the Principles for Peace; the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); the United Nations Development Programme (UNDP) Oslo Governance Centre; the UNDP Global Policy Network (GPN); and the UNDP Inclusive Processes and Institutions (IPI) in Bangkok.
8. Colleagues from different regions of the world provided the co-Rapporteurs with inputs for the draft resolution during the hearing held at the 143rd Assembly. Also included in the draft resolution were some of the inputs received from the IPU Forum of Young Parliamentarians.
9. With all that said above, the co-Rapporteurs constructed the draft resolution around building blocks and listed what parliaments and their members can do concretely to fully play their essential role in peace processes. Starting with setting the global context and situating the role of parliaments in that current global context, the resolution acknowledges the role of parliament in peace processes and provides actionable recommendations for parliaments and parliamentarians on dialogue, the core functions of representation, legislation and oversight, and engagement on prevention.
10. The draft resolution underscores that parliaments and parliamentarians are powerful agents of change. They are crucial to ensuring sustainable peace and development not only as a conflict prevention mechanism but also in post-conflict situations. Being legislative bodies and overseers of governmental action, they are uniquely placed to ensure the fulfilment of peace commitments, including through passing of laws that would alleviate the impacts of conflict and ensure a brighter future by focusing, for example, on the interaction between psychological and social factors to enhance wellbeing. Parliaments can guarantee inclusiveness in decision-making for better legitimacy and work with civil society to oversee peace-related political processes.
11. The draft resolution follows the human security approach which is a proven analytical and planning framework that supports more comprehensive and preventive responses cutting across sectors to develop contextually relevant solutions, and supports partnerships to help realize a world free from fear, violence, want and indignity.
12. The draft resolution is not meant to be an end in itself but rather the start of a process. It presents several concrete actions that parliaments can already undertake to address the multidimensional causes and consequences of conflicts. As such, it calls for focussed parliamentary actions integrated in networks of stakeholders to ensure lasting responses to the most challenging deficits in peace and development.
13. The draft resolution also tasks the IPU to develop an inventory of tools for parliaments and parliamentarians to engage in dialogue, legislation, oversight, and prevention in the pursuit of peace so that parliaments can continue devising new processes and engage better in peace processes. In so doing parliaments will thrive to reverse the current situation and have more successful peace processes than conflicts.
14. This parliamentary initiative is also meant to contribute to other processes that share the same aim of addressing the shortcomings and of guiding decision-making and practices in current peace processes.