

Distr.: General
21 March 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون
البند ٥٣ من جدول الأعمال
استعراض شامل لكامل مسألة عمليات
حفظ السلام من جميع نواحي هذه العمليات

نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

تقرير الأمين العام

موجز

هذا التقرير مقدم استجابة للقرار ٢٦٦/٦٤ الذي أيدت فيه الجمعية العامة المقترحات والتوصيات والاستنتاجات الواردة في تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام لعام ٢٠١٠ (A/64/19)، الذي أشار إلى أن "إعادة إدماج المقاتلين السابقين في المجتمع المدني لا تزال تطرح صعوبات معينة، مما يستدعي بذل جهود متضافرة للمساعدة في دفع عجلة الاقتصاد على وجه السرعة من أجل تهيئة فرص العمل للمقاتلين السابقين وللمجتمع ككل".

ويعرض الأمين العام في هذا التقرير صيغة منقحة للسياسة والتوجيه المتعلقين بالنهج الذي تتبعه الأمم المتحدة في مجال إعادة إدماج المقاتلين السابقين والفئات المرتبطة بهم، غير أنه يشير إلى الفجوات الكبيرة التي تعتور تنفيذها. وبشكل عام، فإن المقاتلين السابقين من البالغين يتلقون على النطاق العالمي مساعدة اقتصادية بغرض إعادة إدماجهم خلال مدة تصل إلى سنة واحدة، وتتمثل في غالب الأحيان في تزويدهم بالتدريب المهني، غير أن معظم البرامج تفتقر إلى الدعم الشامل المتعدد الأبعاد الذي يعد ضروريا في تحقيق إعادة الإدماج الدائم. لذا، ثمة حاجة إلى وضع برامج متعددة الأبعاد لإعادة الإدماج، تشمل العناصر



الاقتصادية والنفسية الاجتماعية والسياسية والأمنية؛ كما هناك حاجة إلى توسيع مبادئ الاستهداف لتشمل نُهج إعادة الإدماج المجتمعية؛ إضافة إلى الحاجة لإقامة روابط أمتن مع برامج إعادة الإدماج الخاصة بسائر العائدين واللاجئين. ويجب كفالة التناسق والتواءم بين برامج إعادة إدماج المقاتلين السابقين والفئات المرتبطة بهم وبين البرامج الوطنية الأوسع المعنية بإيجاد فرص العمل وتوليد الدخل، ومبادرات تنمية القطاع الخاص، واستراتيجيات الحد من الفقر، بما يتيح إقامة جسر بين مبادرات تحقيق الانتعاش الفوري والتنمية في الأجل الأطول في أسرع وقت ممكن. ولئن كان تحقيق ذلك يقتضي تعزيز الجهود المبذولة حالياً في مجال إعادة الإدماج، لا ينبغي للأمم المتحدة أن تدخر جهداً أو أن تجازف بتنفيذ برامج قصيرة الأجل، بما أن تكلفة عدم تمويل برامج مستدامة تكون دائماً أكبر من توفير برامج ملائمة لإعادة الإدماج منذ البداية.

وتشمل المعلومات المستكملة بشأن أنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في المقر والميدان، الدعم المقدم لعمليات السلام، إضافة إلى سائر أشكال الدعم القطري الذي تقدمه وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. وقد برهنت التجربة الحديثة على أن تخصيص قدرة في المقر ساعد مساعدة جلية في توفير الدعم والتوجيه المتكامل للعمليات، الشيء الذي ساهم بدوره في كفالة جودة برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ومواءمتها مع مسار إحلال السلام ومبادرات تحقيق الانتعاش عموماً. ولم يزل الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ييسر إقامة نهج متكامل في تخطيط البرامج وتنفيذها، علاوة على العمل الذي يضطلع به في سبيل تطوير التوجيهات.

ويقدم الأمين العام توصيات في إطار العناوين التالية لتحسين نهج الأمم المتحدة في مجال إعادة إدماج المقاتلين السابقين:

(أ) التقييم والرصد

(ب) مدة البرامج واتساع نطاقها

(ج) "توحيد الأداء"

(د) بناء القدرات

(هـ) الأبعاد الإقليمية.

المحتويات

الصفحة

| | | |
|----|-------|--|
| ٤ | | أولا - مقدمة |
| ٤ | | ثانيا - المستجدات الأخيرة |
| ١٠ | | ثالثا - استعراض برامج إعادة الإدماج |
| ١٠ | | ألف - حجم برامج إعادة الإدماج وتعقيدها |
| ١٢ | | باء - التوجيه في مجال إعادة الإدماج |
| ١٥ | | جيم - استعراض ممارسة إعادة الإدماج |
| ٢٠ | | دال - إقامة روابط مع برامج إعادة الإدماج وتحقيق الانتعاش وبناء السلام بشكل عام |
| ٢٤ | | رابعا - ملاحظات وتوصيات |

أولا - مقدمة

١ - في القرار ٢٦٦/٦٤، أيدت الجمعية العامة المقترحات والتوصيات والاستنتاجات الواردة في تقرير اللجنة الخاصة المعنية بعمليات السلام لعام ٢٠١٠ (A/64/19)، الذي أشار إلى أن إعادة إدماج المقاتلين السابقين في المجتمع المدني لا تزال تطرح صعوبات معينة، مما يستدعي بذل جهود متضافرة للمساعدة في دفع عجلة الاقتصاد على وجه السرعة من أجل تهيئة فرص العمل للمقاتلين السابقين وللمجتمع ككل. وطلب إلى الأمين العام في التقرير كذلك أن يجري استعراضا شاملا خلال السنة التالية لكيفية تصدي الأمم المتحدة لهذه القضية، وربط ذلك على النحو الملائم مع القضايا الأعم لعودة المشردين وإعادة إدماجهم، والانتعاش الاقتصادي، مع كفالة أن يتماشى ذلك مع الأولويات الوطنية. ومن ثم فإن هذا التقرير يقدم معلومات مستكملة عن التقدم المحرز في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، ويركز بخاصة على إعادة إدماج المقاتلين السابقين.

ثانيا - المستجدات الأخيرة

نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في الميدان

٢ - واصلت الأمم المتحدة على مدى السنوات الخمس الماضية تقديم الدعم لما يبذل من جهود وطنية في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، حيث قامت إدارة عمليات حفظ السلام بالدور الرئيسي في مجال نزع السلاح والتسريح في المناطق المشمولة بعمليات حفظ السلام، بينما اضطلع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدور قيادي في مسائل إعادة الإدماج. وبموجب القرار ١٧٦٩ (٢٠٠٧)، أنشأ مجلس الأمن العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وأناطها بمهمة دعم التنفيذ المبكر والفعال لاتفاق السلام في دارفور، الذي يتضمن أحكاما تتعلق بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وأفضى ذلك إلى ارتفاع عدد عمليات حفظ السلام المنوطة بمهام نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إلى أربع عمليات، تشمل إضافة إلى العملية المذكورة بعثة الأمم المتحدة في السودان، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار. وعلاوة على ذلك، تتولى بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي مهمة إعداد برامج في مجال الحد من العنف المجتمعي. ويسرُّ الأمين العام أن يشير أيضا إلى أنه خلال هذه الفترة، اختتم رسميا في ٢١ تموز/يوليه ٢٠٠٩، برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في ليبيريا، بوصفه جزءا من ولاية بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، وذلك بعد تجهيز ملفات مقاتلين سابقين يبلغ عددهم ٤٩٥ ١٠١ مقاتلا.

٣ - وخلال هذه الفترة، حصلت زيادة في الأحكام التي تنص على نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في إطار ولايات البعثات السياسية الخاصة، بما في ذلك مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي، الذي أخذ على عاتقه مواصلة البرنامج الذي بدأ تنفيذه من قبل سلفه في حفظ السلام، عملية الأمم المتحدة في بوروندي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو، ومكتب الأمم المتحدة السياسي في الصومال، كلها أنيطت بمهمة تقديم الدعم لأنشطة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، واستقدمت أخصائيين في هذا الميدان. كما قدمت بعثة الأمم المتحدة في نيبال الدعم لتسريح أفراد الجيش الماوي المفتقرين للأهلية وإعادة تأهيلهم.

٤ - وما فتئت وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها تقدم الدعم لمختلف جوانب برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في بلدان العالم. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يدعم برامج في ٢٢ بلدا وإقليما^(١)، بينما تقدم المنظمة الدولية للهجرة الدعم لبرامج في تسعة بلدان^(٢). أما منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونسيف)، فتواصل دعم البرامج الرامية إلى الإفراج عن الأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة أو الجماعات المسلحة في ١٥ بلدا وإقليما وإعادة إدماجهم^(٣). كما تقوم منظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، بتقديم خدمات متخصصة في مجال دعم برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج على نطاق العالم.

٥ - وتشهد البيئات التي يجري فيها تنفيذ العديد من برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ازديادا في تنوعها ودرجة تعقيدها. فالعديد من هذه البيئات يتسم باستفحال واتساع نطاق العنف الذي غالبا ما يرتكبه بحق المدنيين غير المسلحين عناصر مسلحة غير منضبطة تعمل على نطاق محلي، كالمليشيات والعصابات. وفي سياق حفظ السلام، دفع هذا

(١) أفغانستان، إندونيسيا، أوغندا، بابوا غينيا الجديدة، بوروندي، تشاد، جزر القمر، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية الكونغو الديمقراطية، رواندا، سري لانكا، السودان، الصومال، العراق، غينيا - بيساو، كوت ديفوار، كوسوفو (كل الإحالات إلى كوسوفو في هذا التقرير تتم ضمن إطار قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩))، كولومبيا، الكونغو، نيبال، نيجيريا، هايتي. أما في الصومال وهايتي فإن البرامج تركز على الحد من العنف المجتمعي.

(٢) أوغندا، البوسنة والهرسك، جمهورية الكونغو الديمقراطية، سري لانكا، السودان، صربيا، كولومبيا، ليبيريا، هايتي.

(٣) أوغندا، باكستان، بوروندي، تشاد، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية الكونغو الديمقراطية، سري لانكا، السودان، الصومال، العراق، غينيا، الفلبين، كولومبيا، ميانمار، نيبال.

التعقيد حفظة السلام إلى استعمال طائفة عريضة من أدوات بناء الثقة وبناء السلام للتصدي للتحديات الجديدة التي تواجه عمليات حفظ السلام المعاصرة. ويمكن توضيح هذا التطور بما قامت به بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي من تغيير وجهة جهودها في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج نحو تنفيذ برنامج شامل للحد من العنف المجتمعي، يتضمن توفير فرص العمل لأفراد العصابات السابقين والشباب المعرضين للخطر، عملاً بقرار مجلس الأمن ١٧٠٢ (٢٠٠٦). وتنطوي بينتا دارفور والصومال على درجة مماثلة من التعقيد، ويجري فيهما حالياً التخطيط لتنفيذ برامج جديدة. ففي هاتين الحالتين، لم تبرم اتفاقات شاملة أو جامعة لإحلال السلام، وليس من الممكن الوصول إلى العديد من الفئات المستهدفة إلا في القليل النادر، هذا بالإضافة إلى الشواغل الأمنية؛ وكل هذه العناصر تشكل تقليدياً شروطاً لازمة لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وقد ورد تلخيص الممارسات المطبقة في هذه البيئات الشائكة، والتي يُؤمّن بها البرنامج الإنمائي وغيره من الوكالات تحت عناوين من قبيل "مراقبة الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة"، و"الحد من العنف المسلح"، و"الأمن المجتمعي والتلاحم الاجتماعي"، ضمن تقرير صدر عن إدارة عمليات حفظ السلام في عام ٢٠١٠ بعنوان "الجيل الثاني من ممارسات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في عمليات السلام"^(٤). وقد استلزم حجم العمل وتعقيده أيضاً قيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وسائر الوكالات والصناديق والبرامج بتعزيز القدرات وتحسينها على صعيدي المقر والميدان.

المستجدات على صعيد مقر الأمم المتحدة

٦ - في مقر الأمم المتحدة، واصل الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والذي يضم ٢٠ عضواً^(٥) ويعمل تحت رئاسة إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمله بنشاط تنفيذاً لولايته المتمثلة في تحسين تناسق عمل المنظمة وأدائها في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. فالمعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، التي وضعها الفريق العامل في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، إلى جانب مركز للموارد على الإنترنت (www.unddr.org)، توحد التوجيهات المتعلقة بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بما يتيح نهجاً متكاملًا للأمم المتحدة في ميدان تخطيط البرامج وإدارتها وتنفيذها. وفي عام ٢٠٠٩، قُدّم المزيد من التوجيهات بشأن العلاقة بين عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وبين إصلاح

(٤) يمكن الاطلاع على التقرير في الموقع: http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ddr/ddr_062010.pdf.

(٥) انظر مرفق التقرير للاطلاع على القائمة الكاملة لأعضاء الفريق.

قطاع الأمن والعدالة الانتقالية. وقد فرغ الفريق العامل في عام ٢٠١٠ من تنقيح التوجيهات المتعلقة بمسائل إعادة الإدماج، وهو عاكف حالياً على استيفاء التوجيهات المتعلقة بالأطفال والشباب^(٦) والمقاتلين السابقين من ذوي الإعاقة، وكذلك على إعداد برامج تدريبية وأخرى عن إدارة المعارف، بمساعدة الاتحاد الأوروبي.

٧ - وفي إدارة عمليات حفظ السلام، أنشئ قسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ليتفرغ للعمل في مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية المنشأ حديثاً عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٧٩/٦١ بشأن تعزيز قدرة الأمم المتحدة على إدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها. ويقدم هذا القسم الدعم في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إلى عمليات حفظ السلام والبعثات والمكاتب التي تقع تحت إشراف إدارة الشؤون السياسية، على النحو المطلوب والممكن عملياً، وذلك بالتنسيق مع إدارة الشؤون السياسية وكيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة^(٧). ونظراً إلى أن قسم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج جزء لا يتجزأ من مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية، فهو يحتل موقعاً يحول له توفير نهج متكامل يتناسب مع عناصر المكتب الأخرى، ومن بينها عناصر الشرطة والعدالة والإصلاحات وإجراءات مكافحة الألغام وإصلاح القطاع الأمني. وهذا القسم، الذي يضم سبعة موظفين من الفئة الفنية، يدعم حالياً أكثر من ٤٦٠ موظفاً في الميدان في التخطيط لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وفي تنفيذها. ويستوجب ذلك إشراك القسم في عملية التخطيط المتكامل للبعثات الخاص بكل بلد وفي بلورة أطر استراتيجية متكاملة، بما يضمن خدمة الأنشطة لأهداف البعثة وأهداف فريق الأمم المتحدة القطري خلال جميع المراحل.

٨ - وإضافة إلى العمل الذي تقوم به إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرهما، أصبحت لجنة بناء السلام وصندوق بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام من الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج منذ تأسيسها في عام ٢٠٠٦. ويُعتبر نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من الأولويات الرئيسية لبناء السلام في ثلاثة من البلدان الواردة على جدول أعمال اللجنة (بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وليبيريا). وعلاوة على ذلك، قدّم صندوق بناء السلام دعماً مالياً وافياً لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في جزر القمر وكوت ديفوار وجمهورية الكونغو

(٦) الشباب والأحداث هم في منظومة الأمم المتحدة فئة الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ من العمر.

(٧) ST/SGB/2010/1.

الديمقراطية والسودان. ومع أن التمويل استُخدمَ عموماً في برامج إعادة الإدماج، فقد خُصِّصَ بعض منه لبرامج نزع السلاح والتسريح وبشكل خاص لبرامج إعادة التأهيل الأقصر أجلاً. إلا أن معظم التمويل المخصص لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج يرد من مصادر أخرى ثنائية ومتعددة الأطراف.

٩ - وحالياً، هناك اعتراف على نطاق واسع بضرورة معالجة مختلف مواطن الضعف والإمكانات المتاحة للنساء والرجال والفتيات والفتيان في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، رغم استمرار ظاهرة "حجب" عدد كبير من النساء والفتيات عن هذه البرامج. ومتابعةً لتنفيذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) في حالات النزاع المسلح وحالات ما بعد انتهاء النزاع، أيد مجلس الأمن مجموعة من المؤشرات الواردة في تقرير الأمين العام عن المرأة والسلام والأمن المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ (S/2010/498)، من بينها مؤشر لتقييم النسبة الإجمالية للمقاتلات السابقات والنساء والفتيات المرتبطات بالقوات والجماعات المسلحة اللاتي أُشركن في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وكذلك بشأن مدى تلبية الاستحقاقات التي توفرها البرامج لاحتياجاتهن ومطالبهن. وفي تقرير آخر عن مشاركة المرأة في بناء السلام مؤرخ ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ (A/65/354-S/2010/466)، أوصى الأمين العام باتخاذ تدابير محددة لضمان مشاركة المرأة على قدم المساواة في جميع مراحل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بدءاً من التفاوض على اتفاقات السلام وإنشاء مؤسسات وطنية وانتهاء بوضع البرامج وتنفيذها.

١٠ - وخلال السنوات الخمس الماضية، صدرت العديد من الوثائق التي ساعدت على تحديد شكل مشاركة الأمم المتحدة في نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وعلى توجيهها. وفي عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩ على التوالي، أصدر الأمين العام تقريراً ثانياً عن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (A/60/705) وتقريراً عن بناء السلام في المرحلة التي تعقب مباشرة انتهاء النزاع (A/63/881-S/2009/304). وإضافة إلى ذلك، وتحت إشراف كل من اليونسيف وحكومة فرنسا، صدقت ٩٥ دولة من الدول الأعضاء حتى الآن على التزامات باريس لحماية الأطفال المجندين أو المستخدمين بصورة غير مشروعة من جانب قوات أو جماعات مسلحة وعلى القواعد والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة أو الجماعات المسلحة، التي صدرت في شباط/فبراير ٢٠٠٧. وتوفر هذه الوثائق توجيهات بشأن مكافحة تجنيد كافة الأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة أو المجموعات المسلحة والإفراج عنهم وإعادة إدماجهم بصرف النظر عن الأدوار التي اضطلعوا بها.

فهم متكامل لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

١١ - في الماضي، كانت المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مجزأة في معظم الأحيان، إلا أنه قد أحرز تقدم كبير في هذا المجال رغم بقاء العديد من التحديات. وفي عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ على التوالي، أنشئت وحدتان نموذجيتان متكاملتان في بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي وفي بعثة الأمم المتحدة في السودان، تضمنان موظفين من عمليات حفظ السلام والبرنامج الإنمائي لتعزيز أثر التخطيط المشترك والتنسيق وضمان توفرهما.

١٢ - ورغم أن التكامل على المستوى البرنامجي لا يزال يشكل أداة قيمة لزيادة اتساق البرامج وتعزيز النفوذ إزاء النظراء الوطنيين، فإن اختلاف نماذج العمل والولايات التنظيمية وثقافات المؤسسات والمناهج المالية والإدارية قد أدى إلى نشأة تحديات كبيرة تحول دون تحقيق التكامل الهيكلي. وقد أدت هذه العقبات إلى حل الوحدة المتكاملة في هايتي في عام ٢٠٠٧، رغم مواصلة تطبيق التكامل على المستوى البرنامجي. ولا تزال الوحدة المتكاملة في السودان قائمة إلا أنها واجهت الكثير من التحديات الإدارية التي تجري معالجتها حالياً. ويتم في الوقت الراهن استعراض تجربتي هاتين الوحدتين النموذجيتين بهدف استخلاص الدروس المستفادة منها وتعزيز التعاون في المستقبل بين عمليات حفظ السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

١٣ - ويتطلب تعزيز فرص تحقق التكامل الهيكلي في المستقبل وتحسين الفوائد التي يمكن جنيها منه المزيد من النظر، إلا أنه قد تم استخلاص درس رئيسي مفاده أنه يمكن تحقيق بعض الجوانب الإيجابية للتكامل عبر التخطيط المشترك والبرامج المشتركة. وقد تأكد هذا الدرس كذلك من خلال الخبرة المكتسبة من برنامج كوت ديفوار الذي يتضمن إعداد ١٠٠٠ مشروع متناهي الصغر، ويقدم المساعدة على إعادة تأهيل المقاتلين السابقين ويحظى بدعم مشترك بين عملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وإضافة إلى ذلك، فإن برامج إعادة الإدماج وإعادة التأهيل والإنعاش في ليبيريا، وخاصة البرنامج العاجل لتوفير فرص العمل، استفادت من الاستراتيجية المشتركة التي بلورتها بعثة الأمم المتحدة في ليبيريا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي والبنك الدولي ووزارات الأشغال العامة والعمل^(٨).

(٨) رغم تنفيذ البرنامج العاجل لتوفير فرص العمل خارج الإطار التقليدي لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، فقد أتاح فرصة لمواجهة تحديات إعادة الإدماج وكذلك لتلبية الاحتياجات الماسة في مجال الهياكل الأساسية والمتطلبات الأمنية في ليبيريا في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع.

المستجدات الأخرى الجديرة بالذكر

١٤ - في حزيران/يونيه ٢٠٠٧، عُقد في جمهورية الكونغو الديمقراطية مؤتمر ثانٍ حول نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وتحقيق الاستقرار في أفريقيا، نظّمه مكتب المستشار الخاص لشؤون أفريقيا. وفي أيار/مايو ٢٠٠٩، استضافت حكومة كولومبيا المؤتمر الدولي الأول لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في كارتاخينا دي اندياس. وأتاح هذا المؤتمر منبرا ضم أكثر من ١ ٥٠٠ من العاملين في هذا المجال لتبادل معارفهم وخبراتهم وممارساتهم الجيدة مع زملائهم من مختلف أنحاء العالم.

١٥ - وفي عام ٢٠٠٩، اختتم البرنامج المتعدد الأقطار للتسريح وإعادة الإدماج، الذي كان يقع تحت إشراف البنك الدولي والذي مثل محاولة لمعالجة مسألة نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج على الصعيد الإقليمي في منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا. وأتاح هذا البرنامج فرصة للقاء ٤٣ شريكا، من بينهم ٧ حكومات بلدان و ١٣ جهة مانحة و ١١ كيانا من كيانات الأمم المتحدة وعدد من المنظمات الإقليمية والعديد من المنظمات غير الحكومية. وعلى امتداد السنوات السبع التي استغرقها هذا البرنامج، تم تسريح ٢٦٣ ٢٧٩ مقاتلا راشدا في إطار برامج وطنية ومشاريع خاصة، وتلقى ٥٩٧ ٢٤٤ من المقاتلين السابقين المساعدة بغرض إعادة إدماجهم، واستفاد ١٠٧ ٢٣٢ منهم من الدعم من أجل إعادة إدماجهم اقتصاديا. وإضافة إلى ذلك، تم تقديم المساعدة إلى ٨٨٠ ٥٣ طفلا من الأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة أو الجماعات المسلحة لإعادتهم إلى أسرهم وإعادة إدماجهم في مجتمعاتهم. وخلف هذا البرنامج البرنامج الانتقالي للتسريح وإعادة الإدماج، الذي يساعد البلدان الواقعة في منطقة البحيرات الكبرى في أفريقيا على الانتقال من أنشطة التسريح وإعادة الإدماج إلى أنشطة الإنعاش والتنمية الأوسع نطاقا.

ثالثا - استعراض برامج إعادة الإدماج

ألف - حجم برامج إعادة الإدماج وتعقيدها

١٦ - في عام ٢٠١٠، وفّرت وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الدعم لبرامج إعادة الإدماج في ١٨ بلدا وإقليما^(٩)، فقدمت المساعدة إلى ما يقدر بـ ٢٥٧ ٠٠٠ من المقاتلين السابقين (منهم نسبة ما يقرب من ١٠ في المائة من الإناث)، و ٩ ٠٠٠ امرأة على

(٩) إندونيسيا، أوغندا، بوروندي، البوسنة والهرسك، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، سري لانكا، السودان، صربيا، الصومال، كوت ديفوار، كوسوفو، كولومبيا، الكونغو، ليبيا، نيبال، نيجيريا، هايتي. وتضم هذه القائمة برامج إعادة الإدماج التي تدعمها المنظمة الدولية للهجرة.

ارتباط بالقوات والجماعات المسلحة، فضلا عن ١١ ٣٩٣ طفلا من الأطفال المرتبطين بالقوات والجماعات المسلحة (منهم ٨ ٦٢٤ من الذكور و ٢ ٧٦٩ من الإناث). وطوال السنوات الخمس الماضية، أنجزت الأمم المتحدة برامج لإعادة الإدماج في أربعة بلدان (أنغولا وتيمور - ليشتي وليبيريا والنيجر)، قدمت فيها الدعم لإعادة إدماج حوالي ٢٣٤ ٠٠٠ مشارك. وخلال الفترة نفسها، بدأت الأمم المتحدة في تقديم الدعم لعمليات إعادة إدماج جديدة في تسع بلدان وأقاليم (أفغانستان وتشاد وجزر القمر وسري لانكا والصومال والعراق وغينيا - بيساو ونيبال ونيجيريا). وأما أكبر برنامج لإعادة الإدماج تدعمه الأمم المتحدة، على الإطلاق، فهو في السودان حيث سيخضع نحو ١٨٠ ٠٠٠ من المقاتلين السابقين لإعادة الإدماج، وفقا لما ورد في الأحكام المعنية بهذا الموضوع من اتفاق السلام الشامل لعام ٢٠٠٥.

١٧ - وتتسم عملية إعادة الإدماج بالتعقيد الشديد نظرا لطبيعة بيئة ما بعد انتهاء النزاع التي كثيرا ما تتميز بضعف مؤسسات الحكم وانعدام التلاحم الاجتماعي وسوء أداء الاقتصادات، وبطائفة واسعة من الإجراءات الاقتصادية والاجتماعية والنفسية - الاجتماعية والسياسية والأمنية اللازمة. وكثيرا ما تحدث إعادة الإدماج في أعقاب نزاعات طويلة الأمد، كما هو الحال في بوروندي والسودان وسيراليون وليبيريا، حيث دامت الحروب فيها ما يزيد على عقد من الزمان. وفي تلك الظروف، فإن المقاتلين السابقين وما يرتبط بهم جماعات، وقد قضا شظرا كبيرا من حياتهم في القوات والجماعات المسلحة، قد يلاقون صعوبات جمة في التكيف مع الحياة المدنية. بيد أن ضمان نجاح إعادة الإدماج وإدامته في مثل تلك الظروف هو أمر شديد الأهمية، لأنه ما لم يدمج المقاتلون السابقون في مجتمعاتهم إدماجا حسنا فقد يكون احتمال كبير لعودتهم إلى الانخراط في جماعات مسلحة وعصابات إجرامية واستمرارهم في تهديد الأمن ومسيرة السلام جملةً.

١٨ - ومثلت الجوانب الإقليمية لبيئات ما بعد انتهاء النزاع أيضا تحديات في طريق برامج إعادة الإدماج، وخاصة في محاولة أثباع نهج منسقة مع جهات فاعلة متعددة، بما فيها الحكومات وكيانات الأمم المتحدة والمنظمات المشاركة الأخرى. وتشمل القضايا الإقليمية الرئيسية المؤثرة على إعادة إدماج المقاتلين السابقين تدفق الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة والاتجار في الموارد الطبيعية والتجنيد عبر الحدود بما في ذلك تجنيد الأطفال؛ وإعادة المقاتلين السابقين الأجانب إلى أوطانهم وإدماجهم في بلدانهم الأصلية. وبالإضافة إلى ذلك، فمن المهم ضمان الصلات عبر الحدود مع برامج إعادة إدماج اللاجئين العائدين وتنسيق برامج إعادة الإدماج المتعددة الواقعة ضمن منطقة واحدة للحيلولة دون عبور المقاتلين إلى بلدان أخرى أملا في الحصول على مساعدة أفضل في إعادة إدماجهم. وللاتحاد الأفريقي في هذه الجهود

دور يتصف بأهمية مطردة، والأمم المتحدة على استعداد لمواصلة تقديم المساعدة في تطوير قدراته في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

باء - التوجيه في مجال إعادة الإدماج

١٩ - تقع المسؤولية الرئيسية عن برامج إعادة الإدماج على عاتق الحكومات والمؤسسات الوطنية، في حين تؤدي الأمم المتحدة دورا حاسما ولكنه داعم لها. وبهدف جعل العاملين في مجال الإدماج أقدر على مواجهة التحديات الحالية والمستجدة لتحقيق إعادة الإدماج الدائم، عمل الفريق العامل المشترك بين الوكالات من عام ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٠ على تعزيز التوجيه في مجال إعادة الإدماج في إطار المعايير المتكاملة لترع السلاح والتسريح والإدماج بالتشاور الوثيق مع العاملين في إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها واللجان الوطنية وسائر السلطات الوطنية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية الدولية ذات الصلة. ونتيجة لذلك، صدرت توجيهات متعلقة بإعادة الإدماج معززة وأكثر تفصيلا في المجالات المبينة أدناه.

التخطيط والتقييمات

٢٠ - تعتمد فعالية إعادة الإدماج وإدامته على التخطيط المبكر والتقييمات الشاملة، التي تتيح تحديد أطر زمنية واقعية، وتوفير الموارد البشرية والمادية اللازمة واحتياجات التمويل^(١٠). ولا يجب فحسب أن تكون التقييمات مبكرة ودقيقة، بل لا بد أيضا من تقييم العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية المؤثرة على سياق البرنامج بشكل مستمر من أجل دقة تحديد الدعم والموارد اللازمة للبرنامج. ومن بين التعقيدات العديدة التي تسم بيئات ما بعد النزاع، يجب على المخططين مراعاة الأوضاع التي يكون فيها القتال على الأراضي أو قضايا الهجرة أو طرق المواصلات والأنشطة الاقتصادية (بما في ذلك استخراج الموارد الطبيعية والقرصنة بطرق غير مشروعة)، من العوامل التي تهدد باستمرار العنف المسلح وزعزعة استقرار البيئات التي لما تترسخ فيها أسس السلام. ويلزم أيضا وجود روابط كافية وشاملة بين البرامج المخصصة للمقاتلين السابقين وبرامج إعادة الإدماج وجهود الإنعاش الأوسع من أجل إدامة إعادة الإدماج، وخاصة بحكم أن المقاتلين السابقين والعائدين الآخرين قد يتنافسون على استغلال الموارد الشحيحة كالأراضي والمياه والفرص الاقتصادية. وينبغي

(١٠) تشير جميع إحالات التمويل المتعلقة بإعادة الإدماج إلى التبرعات المقدمة إلى وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

للتخطيط والتقييمات أيضا الاستفادة استفادة جمة من البيانات المصنفة بحسب السن والجنس ومن تحليلها، لتحديد احتياجات النساء والرجال والفتيات والفتيان والتخطيط لتبليتها.

نُهج إعادة الإدماج

٢١ - تُقر المعايير المتكاملة لترع السلاح والتسريح والإدماج بالأهمية الحاسمة للنهج المجتمعية في تحقيق إدانة إعادة الإدماج المرتبط بالإنعاش والتنمية الطويلة الأجل. وينبغي أن تنتقل البرامج بأسرع ما يمكن من إعادة الإدماج أو الإلحاق الفردي للمقاتلين السابقين إلى التركيز على إعادة الإدماج المجتمعي، أو إلى أن تعتمد، فورا، حيثما أمكن ذلك، نهجا مجتمعيًا. أما الاستراتيجيات التي جُربت في مختلف برامج إعادة الإدماج فقد وُحِّدت في المعايير، مثل (أ) استهداف المقاتلين السابقين والفئات المتضررة من النزاع أو الفئات الضعيفة داخل برنامج إعادة الإدماج نفسه، (ب) إشراك المقاتلين السابقين في أنشطة اجتماعية واقتصادية ذات إمكانية كبيرة في أن يستفيد منها المجتمع ككل، (ج) توفير الموارد للمجتمع من أجل الانطلاق في أنشطة اجتماعية واقتصادية قادرة على إدماج المقاتلين السابقين والأفراد المرتبطين بهم مع غيرهم من الفئات المتضررة من النزاع والفئات الضعيفة. وأما استراتيجيات إعادة الإدماج الشاملة التي تستهدف الأطفال المرتبطين بالقوات أو الجماعات المسلحة، إلى جانب الأطفال المتضررين من النزاع والأطفال المستضعفين على أساس فردي، فهي استراتيجيات لا غنى عنها لضمان تحقيق نتائج إيجابية، إذ تقلل بشكل كبير من احتمال حدوث الوصم والانتقام. ويفيد ذلك النهج أيضا في الوصول إلى المقاتلات السابقات والنساء أو الفتيات المرتبطات بالقوات والجماعات المسلحة اللواتي لا يرغبن في الانضمام، أو اللواتي يُمنعن من الانضمام، إلى برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج الرسمية.

نحو إعادة الإدماج المتعدد الأبعاد

٢٢ - في معظم البلدان، لا تكون الجوانب الاقتصادية، على ما لها من أهمية محورية، كافية لإعادة إدماج المقاتلين السابقين بصورة دائمة. وتتسم مراعاة الجوانب الاجتماعية والسياسية لإعادة الإدماج مراعاة جدية، ومصممة خصيصا للسياق القطري المعين، بأهمية بالغة في إدانة برامج إعادة الإدماج ونجاحها. كذلك فإن المستويات العالية من العنف والأعمال الوحشية، بما في ذلك العنف الجنسي والعنف الجنساني التي يرتكبها أو يقع ضحيتها المقاتلون السابقون وما يرتبط بهم من جماعات في العديد من النزاعات، تقتضي اتخاذ تدابير لإعادة الإدماج الاجتماعي، مثل المصالحة والدعم النفسي والاجتماعي واستشارة مختصين في مجال الصحة العقلية والعلاج السريري وتوفير الدعم الصحي والطبي، بما في ذلك دعم المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية وغيره من الأمراض المنقولة بالجنس. وتعزز المشاركة المجتمعية والبرامج

المجتمعية أيضا إعادة الإدماج الاجتماعي والمصالحة اللذين يمكن أن يكونا، في حد ذاتهما، حافزا على العمل وتوليد الدخل. وعلى العكس، ينبغي لبرامج إعادة إدماج الأطفال، التي كانت تاريخيا قوية في جانب إجراءاتها الاجتماعية، أن تلي الاحتياجات الاقتصادية للمشاركين الذين بلغوا سن العمل (١٥-١٧ سنة، بحسب التشريعات الوطنية)، الذين يكونون في كثير من الأحيان أرباب أسر يُتوقع منهم الإسهام في دخل الأسرة.

٢٣ - وعلى الصعيد الفردي، ينبغي أن تشمل إعادة الإدماج السياسي تقديم الدعم للمقاتلين السابقين والجماعات المرتبطة بهم لكي يصبحوا مواطنين كاملي المواطنة، قادرين على المطالبة بما لهم من حقوق وأداء ما عليهم من واجبات، بما فيها الحقوق والواجبات المتعلقة بالمشاركة في العمليات السياسية، مثل الانتخابات وصنع القرارات التي تمس حياة المجتمع المحلي. وبحسب أوضاع البلدان، قد ينطوي ذلك على دعم المشاركين في الحصول على وثائق هوية صالحة، والاستفادة من فرص تولي القيادة والتمثيل في هيئات صنع القرار وتلقي التربية الوطنية وتعليم مبادئ السلام، بما في ذلك بناء القدرات المتصلة بالتطور الديمقراطي وحقوق الإنسان.

مواءمة السياسات

٢٤ - لأن كانت التوجيهات تقرر بالتحديات المتعلقة باختلاف نُهج برامج إعادة الإدماج والإنعاش فهي توصي بربط برامج إعادة إدماج المقاتلين السابقين ربطا كافيا مع أطر السياسات الوطنية، مثل إعادة الإدماج والإنعاش وخلق فرص العمل بشكل أعم. وقد أصبحت التوجيهات المتعلقة بإعادة الإدماج ضمن المعايير المتكاملة لترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج متوائمة مع نهج المسارات الثلاثة في السياسات التي تنتهجها الأمم المتحدة في سبيل إيجاد فرص للعمل وتوليد الدخل وإعادة الإدماج عقب انتهاء النزاع (٢٠٠٩)^(١١)، وقد صيغت في إطار المذكرة التوجيهية المتعلقة بالإنعاش المبكر (٢٠٠٨)^(١٢). وتسهم مواءمة السياسات تلك في زيادة الفرص المتاحة لتحقيق إدماة إعادة إدماج المقاتلين السابقين وغيرهم من الفئات المتضررة من النزاع. ويعترف أيضا بأهمية التنسيق مع البرامج الأمنية الأخرى،

(١١) يمكن الاطلاع على التوجيهات بالرجوع إلى الرابط التالي: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf.

(١٢) يمكن الاطلاع على المذكرة التوجيهية بالرجوع إلى الرابط التالي: http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/cluster%20pages/Early%20R/ER_Internet.pdf.

مثل برامج مراقبة الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة والحد من العنف المسلح وأمن المجتمع وإصلاح القطاع الأمني وسيادة القانون.

التوجيه الناشئ

٢٥ - ينبغي إيلاء اهتمام أدق بالصلات القائمة بين إعادة الإدماج وإدارة الموارد الطبيعية^(١٣). ومن المسلم به أن الموارد الطبيعية غالباً ما يكون لها دور في تأجيج النزاعات وتقويض جهود بناء السلام. وطالما اعتمدت الجماعات المسلحة، في كثير من الأحيان، على استغلال الموارد الطبيعية في تمويل المجهود الحربي واحتذاب المجندين. ويمكن لتعزيز الفهم لتعقيدات العلاقة بين النزاع والموارد الطبيعية، بما في ذلك كيفية معالجتها من أجل دعم إعادة إدماج المقاتلين السابقين والجماعات المرتبطة بهم، أن يساهم في إدامة برامج إعادة الإدماج.

جيم - استعراض ممارسة إعادة الإدماج

٢٦ - إعادة إدماج المقاتلين السابقين والجماعات المرتبطة بهم عملية طويلة الأجل تجري على المستويات الفردي والمحلي والوطني والإقليمي، وتعتمد على تحقيق انتعاش وتنمية أوسع نطاقاً. وعموماً تقود الحكومات والمؤسسات الوطنية هذه العملية. ولا يمكن لبرنامج إعادة الإدماج أن يكون مطابقاً لعملية إعادة الإدماج على المدى الطويل من حيث نطاقها أو عمقها أو مدتها، مما يجعل مفهوم الملكية الوطنية أمراً حاسماً. ومع ذلك، تشير الدروس المستفادة من البرامج الأخيرة إلى أن معظم السياقات تتطلب مدة لا تقل عن ثلاث سنوات من مساعدة الأمم المتحدة لإعادة الإدماج وذلك لكي تخدم على نحو فعال كجسر لتحقيق انتعاش وتنمية أوسع نطاقاً.

٢٧ - ويكشف استعراض أجري في نهاية عام ٢٠١٠ بشأن برامج إعادة الإدماج الحالية التي تدعمها وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، عن وجود فجوات كبيرة بين معايير الأمم المتحدة المتفق عليها، التي يُتوقع تطبيقها بشكل معقول في سياق بلد معين، والتنفيذ على أرض الواقع. ففي جميع أنحاء العالم، يتلقى الشخص البالغ من المقاتلين السابقين عادة ما يصل إلى سنة واحدة من المساعدة الاقتصادية لإعادة الإدماج، وغالباً ما تتكون من

(١٣) بدأ أفراد الفريق العامل المشترك بين الوكالات، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة، في وضع وحدة نموذجية في إطار المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، عن الصلات القائمة بين نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وبين الموارد الطبيعية، تستند إلى توجيهات صيغت في عام ٢٠١٠ من خلال الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي بشأن الموارد الطبيعية والنزاعات وبناء السلام.

تدريب مهني، ولكن غالبية البرامج تفتقر إلى الدعم الشامل والمتعدد الأبعاد اللازم لتحقيق استدامة إعادة الإدماج.

ثغرات التخطيط والتقييم

٢٨ - لم يستفد سوى عدد قليل من برامج إعادة الإدماج الجارية من تقييمات شاملة يتم على أساسها وضع تصميم تلك البرامج وتحديد نجاحها. وتقر توجيهاً لإعادة الإدماج بأهمية اغتنام الفرص الناشئة عن الدينامية العامة للتزاع أو عملية الإنعاش في إطار كل بلد على حدة. ويشمل ذلك قدرات المشاركين المحتملين، والشبكات المجتمعية، ورأس المال الاجتماعي، وفرص استيعاب السوق، والقدرات المؤسسية. فبدون إجراء تقييم سليم، تميل المخططات التي تركز على إعادة الإدماج الاقتصادي وتتجاهل الاحتياجات الاجتماعية والسياسية للمشاركين، إلى أن تكون قابلة للنقل والتطبيق من بلد إلى آخر، بما يؤدي في كثير من الأحيان إلى استراتيجية لإعادة الإدماج لا تتلائم مع سياق البلد المعني.

الاستهداف الضيق النطاق

٢٩ - تُوفر غالبية برامج إعادة إدماج البالغين دعماً يركز على المقاتلين السابقين بشكل فردي. ويتمثل أحد أسباب هذا الأمر في الضغط من أجل تركيز الجهود على أولئك الذين يمثلون التهديد الأمني الأخطر. ورغم أن الأنشطة التي تركز على المقاتلين السابقين قد توفر استقراراً فورياً، فإن غياب مرحلة انتقالية واضحة المعالم للتحويل إلى اتباع نهج قائمة على أساس مجتمعي يُمكن أن يقوض فرص استدامة إعادة الإدماج في المجتمعات المستقبلية على المدى البعيد. وقد يؤدي التركيز على المقاتلين السابقين دون غيرهم إلى إشعال موجة استياء لدى الفئات الأخرى التي تضررت من النزاع والفئات الضعيفة التي غالباً ما لا تتلقى مساعدات كافية ولذلك فهي تُمثل خطراً بأن تُصبح مصدراً لتخريب عملية السلام. وتتطلب نهج إعادة الإدماج هذه موارد مكثفة، ولكنها تكفل استدامة الأنشطة. وقد جربت برامج قليلة لإعادة الإدماج أو تقوم بتجريب النهج التي تستهدف المقاتلين السابقين والفئات المتضررة من النزاع أو الفئات الضعيفة على نطاق محدود، بما في ذلك في ليبيريا وإندونيسيا (في إقليم آتشيه) وفي الكونغو. وتشير النتائج الأولية إلى أن هذه البرامج ستكون أكثر استدامة اقتصادياً واجتماعياً من برامج إعادة الإدماج التي تركز على الأفراد، حيث إنها تخلق فضاءاً للتعايش المشترك والمصالحة.

تحقيق نهج متعدد الأبعاد

٣٠ - يُبين استعراض عام ٢٠١٠ لعملية إعادة الإدماج أنه في حين تتضمن جميع برامج إعادة إدماج البالغين محورا اقتصاديا، يُقدم عدد قليل منها دعما ذا مغزى إلى عملية إعادة الإدماج الاجتماعي، كما هي الحال في رواندا وكولومبيا. ومع ذلك، يظل المقاتلون السابقون والفئات المرتبطة بهم عرضة للقيام بتصرفات مناهضة للمجتمع وتعاطي المخدرات والإدمان في ارتكاب العنف في حق أنفسهم أو حق الآخرين، وكلها أمور تصبح عقبات كبيرة أمام إعادة إدماجهم بصورة دائمة. ويكمن قدر كبير من أسباب عدم إعطاء الأولوية اللازمة للمساعدة الاجتماعية، وبخاصة في السياقات التي تشهد ظروفًا اقتصادية صعبة، في نقص المعارف وضعف القدرات لدى موظفي البرامج على أرض الواقع.

٣١ - وكما ذكر آنفا، لا يُعطى سوى القليل من الاهتمام لعملية إعادة الإدماج السياسي للمقاتلين السابقين والفئات المرتبطة بهم. ورغم أن بعض البرامج قدمت دعما لمقاتلين سابقين في الحصول على وثائق هوية وطنية وتوفير التربية الوطنية وتعليم مبادئ السلام، يبقى الدعم في هذا المجال مع ذلك مُجزءا بشكل كبير. ومن الأمثلة على إعادة الإدماج السياسي هناك البرنامج الأفغاني لتحقيق السلام وإعادة الإدماج، الذي أعلنته الحكومة في عام ٢٠١٠، والذي يعترف صراحة بضرورة الاهتمام بإعادة الإدماج السياسي للعناصر المعادية للحكومة بوصفه الهدف المعلن الرئيسي للبرنامج. وعلى مستوى الفئات، فإن الجماعات المسلحة التي ينتمي إليها المقاتلون السابقون قد تتحول إلى حزب سياسي. وكانت هذه هي الحال في بوروندي حيث قامت قوات الدفاع عن الديمقراطية التابعة للمجلس الوطني للدفاع عن الديمقراطية بتحويل نفسها إلى حزب سياسي، وفي إندونيسيا (في مقاطعة آتشيه) حيث احتل مسؤولون سابقون في حركة تحرير آتشيه مناصب رئيسية في حكومة المقاطعة بعد أن شاركوا في مفاوضات السلام.

الاهتمام بالفئات ذات الاحتياجات الخاصة

٣٢ - **النساء والفتيات** - لا تزال معظم برامج إعادة الإدماج التي تدعمها وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها تواجه تحديات هائلة في الوصول إلى المقاتلات السابقات والنساء والفتيات اللاتي كنَّ مرتبطات بالقوات والجماعات المسلحة. وتتمثل إحدى العقبات الرئيسية أمام مشاركة النساء والفتيات في أن العديد منهن لا يأتين الكشف عن ارتباطهن السابقة مع القوات والجماعات المسلحة، أو يُمنعن من ذلك، خوفا من وصم مجتمعاتهن لهن بالعار. ويُظهر اثنان من برامج إعادة الإدماج الجارية، أحدهما في الكونغو والآخر في إندونيسيا (في مقاطعة آتشيه)، بعض النجاح في الوصول إلى مقاتلات سابقات ونساء كنَّ

سابقا مرتبطات بالقوات والجماعات المسلحة، وغيرهن من النساء الضعيفات المتضررات من النزاع بطريقة تجعل ارتباطهن السابقة بالقوات والجماعات المسلحة غير واضحة للمجتمعات المحلية المعنية.

٣٣ - الأطفال - تتباين الاحتياجات المحددة للفتيان والفتيات الأصغر سنا المرتبطتين بالقوات والجماعات المسلحة عن تلك الخاصة بالأطفال الأكبر سنا الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٧ عاما. وفي حين وُجد أن العناصر الاجتماعية - النفسية والاجتماعية لبرامج إعادة إدماج الأطفال قوية، فإن برامج قليلة تأخذ في الاعتبار الاحتياجات الاقتصادية المختلفة لهاتين الفئتين. فبالنسبة للفئة الأولى، ينبغي التركيز على التعليم، إضافة إلى احتمال تقديم بعض الدعم الاقتصادي للأسرة. وبالنسبة للفئة الثانية، ينبغي التركيز على التدريب المهني والتوظيف في أنشطة مدرة للدخل، مع الاعتراف بأن بعض الأفراد قد يكون مثقلا بالتزامات إعالة الأسرة ومع مُراعاة الأمور التي يفضلها الطفل نفسه. ولا ينبغي لهذا الأمر الأخير أن يحرم الطفل الاستفادة أيضا من التعليم المدرسي غير النظامي. وقد نجحت برامج رائدة وضعت على سبيل التجربة لإعادة الإدماج الاقتصادي لما مجموعه ٨ ٨٩٥ طفلا بلغوا سن العمل وكانوا مرتبطين بالقوات والجماعات المسلحة في السابق وغيرهم من الأطفال المستضعفين في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا وسري لانكا والفلبين وكولومبيا والكونغو.

٣٤ - الشباب - ينبغي أيضا النظر في الفروق البرنامجية الدقيقة المماثلة في برامج البالغين فيما يتعلق باحتياجات الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٨ و ٢٤ عاما. فغالبا ما يجد الشباب أنفسهم، في فترة ما بعد النزاع، يدورون في حلقة مفرغة من العنف والفقر والإقصاء الاجتماعي والتهميش السياسي. وثمة حاجة إلى أن تضطلع برامج إعادة الإدماج التي تدعمها الأمم المتحدة بكسر القوالب النمطية التي تُصور الشباب على أنهم "مخربين"، وذلك بتوفير فرص تساعد على الانخراط في عمليات إعادة البناء والتنمية المجتمعية المحلية طوال جميع مراحل عملية إعادة الإدماج. فالغالبية العظمى من برامج إعادة الإدماج لا تعتمد حاليا خططها استراتيجية معدة خصيصا من أجل الشباب، ولا تقدم مساعدة تستهدفهم.

٣٥ - المقاتلون السابقون من ذوي الإعاقة - العدد الحقيقي للمقاتلين السابقين الذين يعانون من الإعاقة (الجسدية أو النفسية) غير معروف بدرجة كبيرة وتعتمد المعلومات إلى حد كبير على طبيعة النزاع. فعلى مر السنين، يتم ببساطة في معظم البلدان استبعاد المقاتلين السابقين الذين يُصابون بإعاقات أثناء القتال من الخدمة في القوات والجماعات المسلحة. وفي عدد قليل من برامج إعادة الإدماج الجارية وضعت استراتيجيات لتلبية الاحتياجات الخاصة

للمقاتلين السابقين من ذوي الإعاقات، وذلك للنص على حقوقهم وإجراء التعديلات المطلوبة على النحو المنصوص عليه في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وبروتوكولها الاختياري. وتقديم خدمات خاصة إنما يمثل تحدياً بالنسبة للبرامج، وخصوصاً حيثما لا توجد قوانين وخطط وطنية تتعلق بالإعاقة أثناء إجراء برامج إعادة الإدماج. والأمر الآخر الذي يُعد توفيره في سياقات ما بعد انتهاء النزاع أكثر تحدياً هو تقديم الدعم للمقاتلين السابقين ذوي الإعاقات الذين يعتمدون على الرعاية الصحية الطويلة المدى التي يوفرها مقدمو الرعاية غير الرسميين (غالباً من النساء والفتيات).

٣٦ - **خدمات فيروس نقص المناعة البشرية** - يُقدر أن عدداً من المقاتلين السابقين مصابون بفيروس نقص المناعة البشرية، رغم صعوبة التأكد من العدد الدقيق حيث لا تتوفر إحصاءات بسبب نقص الخدمات ووصمة العار التي تحيط بكشف حالة الشخص من حيث الإصابة بالفيروس. ولم يتم الأخذ باستراتيجيات دمج خدمات فيروس نقص المناعة البشرية للمشاركين، والتي تبدأ أثناء مرحلة التسريح وتستمر أثناء مرحلة إعادة الإدماج إلا في ثمانية بلدان ومناطق حتى الآن هي: إندونيسيا وجنوب السودان وشمال السودان وكوت ديفوار وكولومبيا وليبيريا ونيبال والنيجر. وتشمل هذه الأنشطة تنفيذ حملات للإعلام والتوعية بفيروس نقص المناعة البشرية، وتوفير إحالات من أجل الحصول على خدمات تقديم المشورة والفحص بصفة طوعية وسرية عند الاقتضاء، والفحص الأولي للكشف عن الأمراض المنقولة جنسياً وعلاجها، وتوفير المعلومات عن علاج الأمراض الانتهازية، وتدريب المقاتلين السابقين ليصبحوا "عوامل التغيير" ويساعدوا في مجتمعاتهم في القيام بأنشطة الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية وتقديم الدعم للمقاتلين السابقين المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية، حيثما كان ذلك ممكناً، والإحالة لتلقي العلاج بمضادات الفيروسات القهقرية في إطار النظام الوطني للرعاية الصحية.

الموارد البشرية والمالية

٣٧ - إن التحديات التي تواجه عملية وضع المقاتلين السابقين والفئات المرتبطة بهم على مسار الدائم الإدماج المستدام هائلة وتتطلب استمرار توافر الموارد في الوقت المناسب. ويبلغ مجموع التمويل الذي جرى تسلمه لإعادة الإدماج خلال عام ٢٠١٠ حوالي ٢٦٥ مليون دولار، مصدرها التبرعات الثنائية والمتعددة الأطراف^(١٤). وتتطلب تلبية الاحتياجات اللازمة لإعادة إدماج المقاتلين السابقين والجماعات المرتبطة بهم التوسع في جهود إعادة الإدماج،

(١٤) ينطبق التمويل المقسم في شكل أنصبة مقررّة على نزع السلاح والتسريح فحسب؛ أما تمويل برامج إعادة الإدماج فهو طوعي.

وكذلك ربطه بشكل كاف مع برامج إعادة إدماج العائدين وتحقيق الإنعاش بشكل عام. ونظرا لكبر حجم عملية إعادة الإدماج وتعقيدها، وارتفاع احتمالات استمرار العنف أو تجدد في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، لن يكون من المجدي بالنسبة للأمم المتحدة أن تواصل الاضطلاع ببرامج ضيقة قصيرة المدى. فتكلفة عدم تمويل برامج إعادة إدماج أشمل وأدوم تفوق دائما توفير تمويل كاف لبرامج من البداية.

٣٨ - ويتطلب التوسع في برامج إعادة الإدماج أن تضع الأمم المتحدة فضلا عن الجهات الخارجية آليات للرصد والتقييم على أساس النتائج وذلك على الصعيدين القطري والعالمي. وتحقق برامج إعادة الإدماج أهدافها عندما يُصبح المشاركون قادرين على الاعتماد على أنفسهم، وعلى توليد الدخل وغير ميالين للعودة إلى العنف. ومع ذلك، فإن معظم البرامج ليست في وضع يمكنها من الإبلاغ باستمرار عن هذه النتائج لأن الرصد والتقييم لا يزالان في أدنى سلم الأولويات، حتى لو زعمت معظم البرامج أنها تعتمد استراتيجية أو خطة للرصد والتقييم.

٣٩ - وبرامج إعادة الإدماج التي تدعمها الأمم المتحدة هي بطبيعتها محددة زمنيا، في حين تستمر المسؤوليات الوطنية على مدى فترة زمنية أطول. ولذلك، تتطلب إعادة الإدماج الدائم وضع استراتيجية للخروج، إلى جانب الاضطلاع بتدخلات في مرحلة مبكرة من مراحل التخطيط من أجل تنمية القدرات الوطنية. وقد اشتملت استراتيجيات الخروج التي اعتمدت لبرامج إعادة الإدماج في الماضي على ما يلي: (أ) تقديم خدمات إعادة الإدماج من خلال هياكل وطنية منذ البداية؛ (ب) تفويض التنفيذ تدريجيا لهياكل وطنية؛ (ج) إقامة صلات مباشرة مع البرامج الأوسع نطاقا لإعادة الإدماج وتحقيق الإنعاش الوطني وتوفير فرص العمل حتى تتمكن من المساعدة في جهود إعادة الإدماج منذ البداية.

دال - إقامة روابط مع برامج إعادة الإدماج وتحقيق الانتعاش وبناء السلام بشكل عام

٤٠ - ثمة حاجة إلى التأني في تقييم وتصميم الأبعاد المتعددة لإعادة إدماج المقاتلين السابقين في ضوء الاستراتيجيات والبرامج الأخرى الأوسع نطاقا الرامية إلى إعادة الإدماج وتحقيق الانتعاش وبناء السلام. وستكون هذه الأطر والعمليات القطرية هي الأساس الذي يرتكز عليه على تشكيل برنامج إعادة الإدماج ونهجه وعناصره.

الروابط الاقتصادية

٤١ - يجب أن تكون العناصر الاقتصادية لإعادة إدماج المقاتلين السابقين والفئات المرتبطة بهم متماسكة ومتوافقة مع البرامج الوطنية لتوفير فرص العمل وتوليد الدخل بشكل عام،

وبخاصة بالنسبة للعائدين إلى الوطن ومبادرات تنمية القطاع الخاص واستراتيجيات الحد من الفقر. وعلاوة على ذلك، ينبغي تعزيز الجوانب الاقتصادية لإعادة الإدماج من خلال نهج جديدة ومبتكرة، مثل استخدام التقنيات الحديثة في مجال الزراعة وإقامة الشراكات مع القطاع الخاص.

٤٢ - وتضطلع منظومة الأمم المتحدة حاليا بوضع إطار أولي لدعم استجابة تكون أكثر تماسكا وفعالية ويمكن التنبؤ بها بشكل أكبر لإعادة إدماج السكان المشردين، مما يوفر فرصة لبناء الجسور بين هذا الإطار وعملية إعادة إدماج المقاتلين السابقين. وكلما زادت برامج إعادة الإدماج من اعتمادها على النهج المجتمعية، بما في ذلك الاستهداف الجامع، زادت الفرص المتاحة أمام البرامج المشتركة على أرض الواقع. وهناك العديد من البرامج الأوسع نطاقا لإعادة الإدماج وتحقيق الانتعاش التي يدعمها حاليا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة الدولية للهجرة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتي يستفيد منها بالفعل المقاتلون السابقون والفئات المرتبطة بهم. ومع ذلك، لا توجد حاليا أي آليات للتتبع تكون قادرة على تحديد عدد المقاتلين السابقين والفئات المرتبطة بهم الذين استفادوا من برامج إعادة الإدماج، أو أثر هذه البرامج في تحقيق الاستقرار والأمن.

٤٣ - إن عدم قدرة آلاف المقاتلين السابقين الذين ولجوا فجأة سوق العمل على التنافس مع غيرهم من السكان المتأثرين بالتزاع والعائدين إلى الوطن على الوظائف وفرص كسب العيش النادرة، إنما تُعد واحدة من العقبات الرئيسية أمام إعادة الإدماج الاقتصادي. وكما ذكر أعلاه، فإن التوجيهات المتعلقة بإعادة إدماج المقاتلين السابقين أصبحت تتوافق مع سياسة الأمم المتحدة ذات النهج الثلاثي المسارات لإيجاد فرص العمل وتوليد الدخل وإعادة الإدماج في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. وكلما اتجهت جهود الأمم المتحدة نحو دعم زيادة البرامج القائمة على المسارات للبرامج الوطنية لتوفير فرص العمل وتوليد الدخل وإعادة الإدماج، التي تستهدف على وجه التحديد السكان المتأثرين بالنزاع، بمن فيهم النساء والشباب، زادت الفرص المتاحة أمام تحقيق التآزر المشترك مع برامج إعادة إدماج المقاتلين السابقين. ويجري التخطيط حاليا للربط بين برامج إعادة إدماج المقاتلين السابقين والبرامج القائمة على المسارات لتوفير فرص العمل في بوروندي، ومن المقرر أيضا أن يحدث ذلك في كوت ديفوار وليبيريا ونيبال.

٤٤ - ويُعتبر إدماج إدارة الموارد الطبيعية في عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أمرا ذا أهمية خاصة نظرا للدور الذي غالبا ما تضطلع به الموارد الطبيعية بوصفها مصدرا للإيرادات التي تُستخدم في النزاعات. وفي حين يدعم أكثر من ٨٠ في المائة من البرامج عملية

إعادة إدماج المقاتلين السابقين في قطاع الزراعة، حيث يُعد الحصول على الأراضي أمراً أساسياً، بدأت بعض البرامج أيضاً استكشاف فرص لتوليد الدخل في مجال استصلاح النظم الإيكولوجية، وإعادة زراعة الغابات، والحراثة، والحفاظ على الغابات، بل وحتى في مجال السياحة البيئية من خلال اتباع نهج سلسلة الأنشطة المضيفة للقيمة والشراكات مع القطاع الخاص. ففي كولومبيا وإندونيسيا (في مقاطعة آتشيه)، على سبيل المثال، عُرضت خيارات إعادة إدماج المقاتلين السابقين عن طريق مشاريع يدعمها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) تُعزز سبل المعيشة من خلال منتجات تجارية مستمدة من التنوع البيولوجي الأصلي.

٤٥ - على أن تلبية الحاجة إلى توفير فرص بديلة ومجزية لإعادة إدماج المقاتلين السابقين المنخرطين في استغلال الموارد ذات القيمة العالية بطرق غير قانونية (مثل المعادن) قد بات الأمر الأشد صعوبة. ففي ليبيريا، أدت إتاحة فرص إعادة الإدماج للمقاتلين السابقين إلى تمكين الحكومة من استعادة حيازتها لمزارع المطاط وتنظيم إدارة قطاع المطاط. ولا تتطلب عملية التصدي لانخراط المقاتلين السابقين في الاستغلال غير القانوني للموارد الطبيعية تعزيز سبل عيش بديلة فحسب، بل تتطلب أيضاً تعزيز سلطة الدولة على إدارة الموارد الطبيعية.

الروابط الاجتماعية والسياسية

٤٦ - لا تُوجد حالياً أي أطر أو سياسات أوسع نطاقاً تهدف إلى تحقيق تماسك الدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة لمعالجة الأبعاد الاجتماعية لحالات ما بعد انتهاء النزاع. ومع ذلك، هناك برامج وطنية تساهم في رتق النسيج الاجتماعي بدعم من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، مثل برامج الصحة والتعليم، وبرامج الإعاقة، وبرامج الشباب والأطفال، وبرامج مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية، والبرامج الجنسانية، والعدالة الانتقالية والمصالحة. وينبغي للعناصر الاجتماعية في برامج إعادة الإدماج أن تستفيد من الفرص التي تتيحها تلك البرامج الوطنية. ومع ذلك، تبين الممارسة أن برامج إعادة إدماج المقاتلين السابقين تميل إلى النجاح بمعزل عن الإطار الوطني المعني. وتُعتبر برامج إعادة إدماج المقاتلين السابقين في رواندا وكولومبيا أمثلة متميزة على ذلك، حيث جرت محاولات للاستفادة مما هو قائم من خدمات وبرامج وطنية وجرى التخطيط للبرامج وتنفيذها على نحو فعال.

٤٧ - وفيما يتعلق بالجوانب السياسية والأمنية لعملية إعادة الإدماج، هناك مجال لكفالة إقامة مزيد من الروابط المنهجية مع برامج جمع الأسلحة الصغيرة والحد من العنف المسلح وتحقيق سيادة القانون والعدالة الانتقالية. وفي سياقات مثل سري لانكا وكولومبيا وليبيريا،

فإن المقاتلين السابقين الذين جرى نزع أسلحتهم قد تعرضوا أنفسهم للعنف المسلح وتهديدات موظفي إنفاذ القانون، وانتقام الجماعات المسلحة التي قد يكونون فروا منها، واضطهاد القادة العسكريين السابقين، وكذلك لإعادة التجنيد. وقد أدت هذه الاحتياجات إلى وضع استراتيجيات لتنسيق العودة إلى الوطن وتوفير الحماية في إطار برامج إعادة الإدماج، بما في ذلك في ليبيريا وجنوب السودان، وذلك بالتنسيق مع برامج سيادة القانون والعدالة الانتقالية.

٤٨ - و أصبحت تدابير العدالة الانتقالية بشكل متزايد جزءا من الحزمة السياسية التي توافق عليها الأطراف المعنية لإنهاء النزاع. وتبعاً لذلك، فليس نادراً أن يتزامن وجود برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج مع تدابير العدالة الانتقالية في فترة ما بعد انتهاء النزاع. ويمكن أن يخلق هذا التداخل نوعاً من التوتر، ولكن إذا ما أُدير بشكل جيد، يمكن للعلاقة بين هذين النوعين من المبادرات أن تسهم أيضاً في تحقيق الأهداف المشتركة الطويلة الأجل لتحقيق المصالحة وإحلال السلام. فعلى سبيل المثال، يمكن لخلق روابط بين إجراءات العدالة المحلية ولجان تقصي الحقائق من جهة، وبين استراتيجيات إعادة الإدماج المجتمعية من الجهة الأخرى، أن يؤدي إلى تعزيز قبول المقاتلين السابقين العائدين بين أظهر الفئات المستفيدة من إعادة الإدماج. وعلاوة على ذلك، قد يضطلع المقاتلون السابقون بدور مباشر في برامج الجبر، إما عن طريق تقديم تعويضات مباشرة عندما تكون لهم مسؤولية فردية عن الانتهاكات، أو عند الاقتضاء، من خلال المساهمة في مشاريع الجبر الرامية إلى تلبية احتياجات المجتمع.

٤٩ - ويُعد إيجاد روابط بين عملية إعادة إدماج المقاتلين السابقين واستيعاب أعداد كبيرة من المقاتلين السابقين في الأجهزة الأمنية أمراً هاماً أيضاً، كما هو الحال في بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكوسوفو. وتُقدم عملية إصلاح قطاع الأمن، بما في ذلك إدماج المقاتلين السابقين في القوات المسلحة النظامية، أحد الخيارات لتوظيف مقاتلين سابقين، والحد من عدد أولئك الذين يحتاجون إلى إعادة الإدماج. ومع ذلك، ثمة حاجة إلى وجود معايير وإجراءات فحص واضحة، وذلك لكفالة عدم السماح بالتحاق الأفراد الذين لهم سوابق في انتهاكات حقوق الإنسان وأولئك المتهمين بارتكاب جرائم حرب بالعمل ضمن قوات الأمن الوطني. والإدماج المُفرط في قطاع الأمن قد لا يكون واقعياً كذلك فيما يتعلق بالقدرة الاستيعابية لهذه المؤسسات، فضلاً عن وجود قيود مالية ومتطلبات أمنية. وفي حين تبدأ برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج غالباً من دون وجود إطار أوسع لإصلاح قطاع الأمن، فإن قرارات أطراف النزاع فيما يتعلق بتحديد معالم برنامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تكون لها آثار على إصلاح القطاع الأمني في المستقبل.

رابعاً - ملاحظات وتوصيات

٥٠ - استمر تزايد إسهام الأمم المتحدة في جهود نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، مع إشراك طائفة عريضة من الجهات الفاعلة. وشهدت السنوات الخمس الماضية الانتهاء من عدة برامج لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بما في ذلك في ليبيريا وبوروندي^(١٥)، وكذلك برامج إعادة الإدماج في أنغولا والنيجر وتيمور - ليشتي. وفي نفس الوقت، تتطلب السياقات الحافلة بالتحديات لبيئات ما بعد النزاعات اتباع نهج محسنة ومبتكرة من قبيل البرامج المجتمعية للحد من العنف في أوضاع حفظ السلام واتباع نهج مجتمعية لإعادة الإدماج.

٥١ - ويجب أيضاً إعادة التأكيد على تولي الجهات الوطنية زمام الأمور، إذ أن الإرادة والالتزام السياسيين هما من المقومات الأساسية لنجاح نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ويجب على البلدان المستفيدة تولي القيادة في تحديد رؤية لبناء السلام عن طريق ربط إعادة الإدماج بالسياسات الوطنية المتعلقة بالإنعاش الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. وفي نفس الوقت، من الواضح أنه في أعقاب النزاعات، يكون مطروحا أمام الجهات الوطنية الكثير من الأولويات وتدخلات برنامجية مختلفة. ويتعين على جميع الجهات المشتركة تزويد أصحاب المصلحة الوطنيين بالدراية اللازمة من أجل تحديد الأولويات وصياغة خريطة طريق من أجل الانتقال بنجاح من النزاع إلى السلام.

التقييم والرصد

٥٢ - تتوقف فعالية إعادة الإدماج ودوامه على التخطيط المبكر والتقييمات السليمة، التي يسترشد بها في تحديد أطر زمنية واقعية والوقوف على الموارد المالية والبشرية المطلوبة. ويشمل هذا إتاحة أدوات وآليات التمويل مبكراً وعلى نحو مرن، دعماً لعملية تحديد فرص إعادة الإدماج، وإجراءات استقصاءات عن أسواق العمل المحلية، وتحليل تنمية القطاع الخاص، وتحديد الخدمات النفسية والاجتماعية اللازمة. ويجب إجراء التقييمات على نحو أكثر شمولاً وانتظاماً من أجل تحسين تخطيط البرامج وتصميمها وتنفيذها ورصدها وتقييمها. لذا يوصي الأمين العام بإتاحة تمويل طوعي أولي ميسر لأنشطة إعادة الإدماج، من أجل إجراء التقييمات والدراسات الأساسية اللازمة، ويشمل ذلك نشر أفرقة للتقييم المتكامل

(١٥) استمرت عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في تلقي الدعم من مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي، في أعقاب إغلاق مكتب الأمم المتحدة في بوروندي.

من أجل كفالة أن تكون برامج إعادة الإدماج مستندة إلى أسس سليمة ومركزة على معرفة جيدة بالسياق والحالة في أرض الواقع.

مدة البرامج واتساع نطاقها

٥٣ - أظهرت نتائج استعراض برامج إعادة الإدماج التي تدعمها الأمم المتحدة لعام ٢٠١٠ حاجة واضحة لأن تعيد المنظمة توجيه نهجها نحو تحقيق ديمومة الإدماج، وذلك في ضوء التوجيهات المنقحة مؤخرا. ويمثل الاضطلاع بإعادة الإدماج الدائم عملية طويلة الأمد، إذ تستغرق ما لا يقل عن ثلاث سنوات، وذلك في مقابل فترة توفير الدعم التي تبلغ حتى تاريخه عاما واحدا في المتوسط. وفي نفس الوقت، ثمة حاجة للقيام على نحو مرن بتوسيع نطاق عملية إعادة الإدماج، التي تتركز حاليا إلى حد كبير على الأنشطة الاقتصادية للمشاركين البالغين وإعادة الإدماج الاجتماعي للأطفال المرتبطين بالقوات أو الجماعات المسلحة. وستتطلب البرامج المتعددة الأبعاد، التي تستعين بالنُهُج المجتمعية في تناولها جوانب إعادة الإدماج الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية، توفير قدر إضافي ودائم من الموارد البشرية والمالية من أجل تنفيذ هذه البرامج تنفيذا ناجحا.

٥٤ - وتظل مسألة التمويل المطرد وصرف المبالغ المعلنة في أوانها أحد أهم المسائل التي تمكن من نجاح برامج إعادة الإدماج، إلا أن معظم البرامج تفتقر إلى تمويل متسق وقابل للتنبؤ به. ويمثل هذا عاملا يعرقل تنفيذ البرامج ويزعزع استقرار السلام بشكل عام. ويهيب الأمين العام بجميع الحكومات التي دخلت بلدانها مرحلة ما بعد النزاع أن تبدي الإرادة السياسية وتتولى زمام عملية إعادة الإدماج بأن تقدم أيضا إسهامات مالية وعينية لكفالة تنفيذ برامج لإعادة الإدماج متعددة الأبعاد تكون أكثر اطرادا. وكما هو مشار إليه أعلاه، فإن إعادة إدماج المقاتلين السابقين والفئات المرتبطة بهم هي عملية طويلة الأجل تتطلب توفير تمويل طويل الأجل على امتداد كافة مراحل العملية، بدءا من مرحلة البداية أو مرحلة الطوارئ إلى أن يتم استيعاب عملية إعادة الإدماج في برامج وطنية أخرى للإنعاش والتنمية تدعمها الأمم المتحدة. ومن ثم يهيب الأمين العام أيضا بالدول الأعضاء أن تفكر في أنماط التمويل الطوعي لديها بغية تقديم تمويل مطرد وحسن التوقيت لبرامج لإعادة الإدماج تكون أطول أجلا وتشمل أبعادا متعددة.

”توحيد الأداء“

٥٥ - يعيد الأمين العام تأكيد التزامه بكفالة أن تقوم كافة الجهات الفاعلة في منظومة الأمم المتحدة بـ ”توحيد الأداء“ عن طريق اتباع نهج متكامل؛ وسيكون هذا أمرا هاما

بشكل خاص في التخطيط المتعلق بالصومال والسودان بعد الاستفتاء. ويجب التسليم بأن الأمم المتحدة قد شهدت بعض أوجه القصور البرنامجي في كفاءة الانتقال السلس من التسريح إلى إعادة الإدماج نظرا للافتقار إلى نهج منسق، بما في ذلك وجود هياكل متوازية باهظة التكلفة. وإنشاء إطار موحد متعدد السنوات يضم استراتيجيات تمويلية متعددة السنوات من أجل إعادة الإدماج من شأنه أن يمكّن الوكالات والصناديق والبرامج المساهمة من المشاركة في التخطيط الأكثر تنسيقا، وتجنب الثغرات وأوجه التداخل، وكذلك تجنب الهياكل الإدارية المتعددة الباهظة التكلفة، ويمكنها من الإسهام في تعظيم الموارد وتحسين الروابط مع برامج الإنعاش الأوسع نطاقا. لذا يوصي الأمين العام أن تضع الدول الأعضاء، بالاشتراك مع الجهات المعنية في الأمم المتحدة، استراتيجيات تمويلية قطرية من أجل دعم البرامج الشاملة والمتكاملة لإعادة الإدماج، التي ينبغي مواءمتها على نحو وثيق مع العمليات ذات الصلة بتحقيق السلام والإنعاش وتخطيط بناء السلام وأنشطته.

٥٦- وقد أدى تنقيح المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بما في ذلك التوجيهات المتعلقة بالروابط بين نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح قطاع الأمن، وكذلك العدالة الانتقالية، والتوجيهات المنقحة بشأن إعادة الإدماج، التي جرى مواءمتها مع توجيهات الأمم المتحدة بشأن الإنعاش في مرحلة ما بعد النزاعات، إلى تعزيز هذه المعايير بشكل كبير. ويكون من المفيد بالنسبة للدول الأعضاء وغيرها من الشركاء المتعددي الأطراف الذين قد يُدعون إلى العمل إلى جانب الأمم المتحدة في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أن تلتزم وتسترشد بالمبادئ الواردة في المعايير المتكاملة بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، من أجل كفاءة أقصى قدر من التنسيق فيما بين الجهات الفاعلة.

بناء القدرات

٥٧- بينت التجارب الأخيرة أن وجود قدرة مخصصة في المقر قد ساعد كثيرا في إتاحة دعم عملي وتقديم توجيهات متكاملة، وهو ما كفّل بدوره جودة برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ومواءمتها مع عمليات السلام ومبادرات الإنعاش ككل. إلا أن استقدام الموظفين لا يزال يشكل تحديا رئيسيا للبرامج. ولا تزال أولويتنا هي استقدام الأخصائيين المؤهلين للعمل في الميدان في الوقت المناسب واستبقاؤهم. وإحدى وسائل تحقيق ذلك هي زيادة عدد الموظفين المتاحين للعمل في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج عن طريق التدريب. وتعمل الأمم المتحدة مع الفريق التدريبي المتكامل المعني بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، الذي يضم معاهد تدريبية تابعة للدول الأعضاء وشركاء آخرين

يقومون بتدريب الأفراد على نهج الأمم المتحدة إزاء نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، على النحو الوارد في المعايير المتكاملة لترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وبهيب الأمين العام بالدول الأعضاء المعنية أن تستمر في دعم الفريق التدريبي المتكامل المعني بترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

الأبعاد الإقليمية

٥٨ - لا تزال الجوانب الإقليمية لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تطرح تحديات، ليس أقلها ما يتمثل في الأطر السياسية والبرمجة والترتيبات التمويلية. ومن أجل التصدي لهذه التحديات، سيكون مطلوباً من الحكومات، وكيانات الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية وغير ذلك من شركاء التنفيذ تحسين سبل الاتصال وتبادل المعلومات من أجل تيسير اتخاذ تدابير متسقة وموحدة. ومثل البرنامج المتعدد البلدان للتسريح وإعادة الإدماج، الذي تولى قيادته البنك الدولي، بمجهوداً بارزاً في هذا الاتجاه. ويقع على عاتق الاتحاد الأفريقي أيضاً الاضطلاع بدور رئيسي، وتتطلع الأمم المتحدة إلى دعم الاتحاد الأفريقي في عمله لإنشاء قدرات مخصصة معنية بترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. واستناداً إلى الاتجاه السائد المستمر المتمثل في وجود جماعات مسلحة عابرة للحدود، يجب على المجتمع الدولي أن يواصل المضي قدماً في جهوده، مستعيناً بالنهج الجديدة والمبتكرة لتلبية الاحتياجات المعقدة التي تتطلبها هذه الحالات. وبالإضافة إلى ذلك، يجب إقامة روابط أفضل مع البرامج المخصصة لعودة اللاجئين وغيرهم من العائدين وإعادة إدماجهم، مع بذل جهود لمواءمة البرامج المتعددة الموجودة في منطقة إقليمية واحدة.

٥٩ - وتتسم برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بالتعقيد في أحسن الظروف، لا سيما نظراً للحاجة إلى إقامة روابط فعالة مع عمليات إعادة الإدماج والإنعاش الجارية الأخرى. وفي عالم اليوم، صارت التحديات أكثر تعقيداً بكثير، مما يقتضي زيادة الابتكار وزيادة تنسيق الدعم فيما بين كافة الجهات المعنية. وإنني ما زلت أعتقد أن برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج تشكل أهم لبنات البناء في الفترة الموالية لانتهاج التراع وما بعدها. وخلال السنوات العشرين التي مضت منذ أن أنشئت في أمريكا الوسطى أول بعثة لحفظ السلام ذات ولاية لترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، رأت الأمم المتحدة برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وهي تتحول إلى أداة محورية للبلدان الخارجة من نزاعات. ويمكن للأمم المتحدة، بل ينبغي لها، أن تستمر في دعم نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من أجل تمهيد الطريق لتحقيق السلام والإنعاش والتنمية في الأجل الطويل.

المرفق

أعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بترع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

- ١ - إدارة عمليات حفظ السلام*
- ٢ - إدارة الشؤون السياسية
- ٣ - إدارة شؤون الإعلام
- ٤ - مكتب شؤون نزع السلاح
- ٥ - مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
- ٦ - مكتب المستشار الخاص المعني بأفريقيا
- ٧ - منظمة العمل الدولية
- ٨ - المنظمة الدولية للهجرة
- ٩ - مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
- ١٠ - مكتب الممثل الخاص للأمين العام المعني بالأطفال والتزاع المسلح
- ١١ - مكتب دعم بناء السلام
- ١٢ - برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)
- ١٢ - منظمة الأمم المتحدة للطفولة
- ١٣ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي*
- ١٤ - هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة
- ١٦ - معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح
- ١٧ - معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث
- ١٨ - صندوق الأمم المتحدة للسكان
- ١٩ - برنامج الأغذية العالمي
- ٢٠ - منظمة الصحة العالمية

* يشتركان في رئاسة الفريق العامل.