إصلاح قطاع الأمن و نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

بيان الغرض:

الغرض من هذه الورقة الموجزة هو تحديد المفاهيم الأساسية لإصلاح قطاع الأمن (أو SSR) ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (أو DDR).

إصلاح قطاع الأمن

ظهر مفهوم إصلاح القطاع الأمني (SSR) في أواخر التسعينيات كمحاولة رئيسية أولى بين الوكالات المانحة لصياغة نهج سياسي متماسك تجاه القضايا الأمنية والمؤسسات الأمنية. إصلاح قطاع الأمن (SSR) هو العملية الفنية والسياسية لتحويل قطاع الأمن لإنشاء أو تعزيز المساءلة والفعالية واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. ويهدف إلى إرساء مساءلة جميع مكونات قطاع الأمن أمام حكومة مدنية. ويشمل الإصلاحات الهيكلية، وإدارة الأمن، والرقابة.

يضم القطاع الأمني عدداً من المؤسسات. ولكل منها وظيفتها الخاصة، وبالتالي قد يحتاج كل منها إلى نهج متخصص لإصلاحها. وداخل قوات أمن الدولة، يمكن أن يشمل الإصلاح الجيش وجهاز المخابرات الداخلية والشرطة والسجون.

بالإضافة إلى الإصلاح المباشر لمؤسسات قطاع الأمن في الدولة، غالبًا ما يستلزم إصلاح القطاع الأمني أيضًا إصلاحات للمؤسسات المدنية التي تسيطر على مؤسسات القطاع الأمني وتشرف عليها وتخضعها للمساءلة.

عادةً ما تكون لإصلاح القطاع الأمني مهمتان: (1) إصلاح المؤسسات الأمنية من أجل زيادة فعاليتها، و(2) ضمان إدارة هذه المؤسسات وفقًا لمبادئ الديمقراطية والرقابة المدنية.

القطاع الأمني

يشمل قطاع الأمن جميع المؤسسات والمجموعات والمنظمات والأفراد المسؤولين عن توفير وإدارة والإشراف على أمن الدولة.

ويضم الممثلين التاليين:

(1) الجهات الأمنية الأساسية، مثل القوات المسلحة ووكالات الاستخبارات؛

(2) العدالة وإنفاذ القانون؛ و

(3) هيئات الرقابة.

ويمكن لقوات الأمن غير النظامية، بما في ذلك أحزاب التحرير وميليشيات الأحزاب السياسية، أن تلعب أيضًا دورًا مهمًا في قطاع الأمن. يركز العنصر المؤسسي لإصلاح القطاع الأمني على إصلاح هيكل المؤسسات الأمنية، وبناء قدرات قوات الأمن، وإعادة هيكلة المؤسسات الحكومية التي تديرها. ويمكن أن تشمل كل هذه الجهات الفاعلة.

فيما يتعلق بقوات أمن الدولة، غالبًا ما تسعى الدول إلى تحديد أدوار محددة لكل قوة أمنية وإضفاء الطابع المؤسسي على الرقابة المدنية لمنع القوات المسلحة من تجاوز المسؤوليات الموكلة إليها. قد توفر الدول رقابة مركزية على قطاع الأمن لتقليل احتمالية ظهور فصائل منفصلة. وفي سياقات أخرى، قد تختار الدول تطبيق اللامركزية على عناصر القطاع الأمني حيث كانت عملية صنع القرار مركزية في السابق. يمكن أن تكون اللامركزية في قطاع الأمن مفيدة عندما تُحرم قطاعات كبيرة من السكان من الخدمات الأمنية، بسبب السيطرة الإقليمية المحدودة أو تركيز العمليات الأمنية في مناطق مثل العاصمة.

المبادئ الأساسية لإصلاح قطاع الأمن

يوضح هذا القسم ستة مبادئ أساسية لإصلاح القطاع الأمني: (1) تعزيز الإدارة والرقابة؛ (2) الحصول على تأييد محلي؛ (3) تعزيز الشفافية والمشاركة العامة؛ (4) تحقيق التوازن بين المساعدة التشغيلية والدعم المؤسسي؛ (5) ربط الأمن بالعدالة؛ و(6) مبدأ لا ضرر ولا ضرار.

1. يتمحور المبدأ الأول لإصلاح قطاع الأمن (SSR) حول **الحكم والرقابة المدنية الديمقراطية** في قطاع الأمن. وينطوي ذلك على تطبيق مبادئ الحكم الرشيد، مثل الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة وسيادة القانون، لتعزيز فعالية وشرعية المؤسسات الأمنية.
2. أما المبدأ الثاني لإصلاح قطاع الأمن فيتعلق **بضمان القيادة المحلية** في التصميم والتنفيذ. وهذا يتيح ملكية الإصلاحات ويتأكد من أنها تعالج الأولويات المحلية، وبالتالي خلق الاستدامة بما يتجاوز المساعدات الخارجية.
3. ويسلط المبدأ الثالث الضوء على أهمية **الشفافية والمشاركة العامة والرقابة** في إصلاح القطاع الأمني. في العديد من دول الصراع أو ما بعد الصراع، تؤدي السرية الحكومية فيما يتعلق بالعمليات العسكرية وعمليات الشرطة إلى توليد الفساد وتقويض ثقة الجمهور. إن المشاركة العامة في اتخاذ

القرارات والمراقبة يمكن أن تخفف من سوء الاستخدام وتزيد من ثقة المواطنين في العملية.

4. المبدأ الرابع لإصلاح قطاع الأمن (SSR) يدور حول **الموازنة بين دعم القوات العملياتية والجهود الرامية إلى تعزيز المؤسسات الإشرافية**، مثل الوزارات الحكومية. تهدف برامج المساعدة الدولية في كثير من الأحيان إلى تدريب وتجهيز القوات العسكرية وقوات الشرطة، ولا تولي سوى القليل من الاهتمام للوزارات التي تدير تلك القوات. ومن المهم تعزيز المؤسسات التي يمكنها القيام بوظائف الدعم والإدارة، بما في ذلك السياسات والميزانية والموارد البشرية.
5. ويركز المبدأ الخامس لإصلاح قطاع الأمن (SSR) على **ربط الأمن بالعدالة**. تعمل العديد من الجهات الفاعلة في قطاع الأمن، وخاصة الشرطة وإنفاذ القانون، بشكل وثيق مع قطاع العدالة، بما في ذلك المحاكم والمدعين العامين وخدمات الإصلاح. ومن ثم، يمكن لقوات الأمن أن تساهم في تعزيز إنفاذ القانون بشكل فعال وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون.
6. المبدأ السادس، **عدم إلحاق الضرر**، ينطبق على كافة المساعدات الدولية. وهذا مهم بشكل خاص لإصلاح القطاع الأمني (SSR). قبل تقديم المساعدة، يجب على الجهات الفاعلة الدولية إجراء تحليل للمخاطر، والاستثمار في استراتيجيات تخفيف المخاطر وإدارتها، وضمان الرقابة المستمرة. وهذا يمكن أن يضمن استخدام المساعدة الخارجية بشكل صحيح.

الخطوات الأساسية في تنفيذ إصلاح قطاع الأمن

تساعد الخطوات الأربع التالية في تنفيذ المبادئ الأساسية الموضحة أعلاه. فهي ضرورية لتحقيق برامج إصلاح القطاع الأمني (SSR) الفعالة.

1. تتضمن الخطوة الأولى إجراء **تقييم شامل** لقطاع الأمن، مع ملاحظة العلاقة بين قطاع الأمن والمؤسسات الحكومية الأخرى والمجتمع ككل.
2. تتضمن الخطوة الثانية **تشكيل فريق متنوع** من ذوي الخبرة في مختلف المجالات لإنشاء خطة استراتيجية مفصلة. ويجب أن تتضمن هذه الخطة بيان المهمة وأهداف الإصلاح والأساليب اللازمة لتحقيقها.
3. وفي الخطوة الثالثة، يتحول التركيز إلى **تقديم التدريب والتوجيه والدعم الفني** لوضع الخطة الإستراتيجية موضع التنفيذ.
4. وبالانتقال إلى الخطوة الرابعة، يعد **التقييم المستمر** للتقدم والنكسات أمرًا بالغ الأهمية. ويتضمن أيضًا تحديد واستيعاب الدروس المستفادة من العملية الجارية.

إن إصلاح القطاع الأمني (SSR) هو مهمة طويلة ومعقدة. يتطلب ضمان النجاح في إصلاح القطاع الأمني (SSR) النظر مقدمًا في توفير الموارد الكافية والتصميم والصبر لمتابعة تنفيذ الإصلاحات منذ البداية.

أهمية الإصلاح الفعال لقطاع الأمن

إن الإصلاحات الأكثر فعالية تعمل على إنشاء قطاع أمني يتسم بالشفافية والقدرة على تنفيذ مسؤوليات مؤسسية متميزة، ويكون مسؤولاً أمام السلطات المدنية، ويستجيب لاحتياجات الجمهور.

يعد إصلاح قطاع الأمن (SSR) مهمًا بشكل خاص في الدول التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، حيث تكون الحاجة الأكثر إلحاحًا هي إعادة بناء القدرات الأمنية أو القضاء على الجماعات والفصائل المسلحة غير التابعة للدولة داخل قطاع الأمن. ومن خلال احترام سيادة القانون وفرض سيطرة مدنية أكبر على الجيش، فإن الإصلاح الفعال لقطاع الأمن يقلل من خطر الصراع الذي بدوره يشجع المصالحة وإعادة البناء الاقتصادي.

وعلى العكس من ذلك، يمكن للقطاعات الأمنية سيئة الإدارة أن تقوض ثقة المواطنين في قدرة الدولة على ضمان سلامتهم. في مثل هذه الحالة، يمكن للناس أن يبحثوا عن الأمن خارج قوات الدولة الرسمية من خلال الانضمام إلى الجماعات المسلحة غير الحكومية أو تشكيلها. كما أن القطاعات الأمنية سيئة الإدارة قد تمكن قوات أمن الدولة من الاستيلاء على السلطة في انقلاب. غالبًا ما تتميز القطاعات الأمنية التي تحتاج إلى الإصلاح بانعدام الشفافية الذي يؤدي إلى الفساد، ووجود قوات أمنية كبيرة الحجم أو غير محترفة مع عدم كفاية التدريب، وميزانيات سيئة الإدارة، ومحدودية سيادة القانون، واستخدام قوات الأمن لتحقيق أهداف سياسية محلية (مثل التجسس على المواطنين وتخويف أو مهاجمة المعارضين السياسيين).

وجهات نظر عالمية بشأن إصلاح قطاع الأمن

لا يوجد فهم دولي مشترك بشكل كامل للمناهج المطلوبة للمساعدة في الإصلاحات الأمنية.

تحدد وكالات التنمية العمل الأمني وتتعامل معه بما يتماشى مع ولاياتها المؤسسية المختلفة وأولوياتها التنظيمية والقيود الإدارية.

وفي العديد من الدول أصبحت وكالات أخرى - مثل الجيش والشرطة - فعالة في صياغة وتنفيذ

سياسات إصلاح القطاع الأمني (SSR)، مع لعب وكالات الإغاثة دورًا ثانويًا.

إحدى حالات إصلاح القطاع الأمني (SSR) شملت المملكة المتحدة وسيراليون، كما هو موضح أدناه:

- يعتبر دعم المملكة المتحدة لإصلاح قطاع الأمن في سيراليون قد جمع بشكل فعال بين التدريب العسكري والتنمية والأنشطة الدبلوماسية المصممة لخلق بيئة مواتية للإصلاح وتلبية الاحتياجات الفنية والمالية. وكانت وزارة التنمية الدولية مسؤولة عن تمويل عنصر الإصلاح بينما كانت وزارة الدفاع مسؤولة عن دعم وتدريب الجيش الجديد.

نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

فيما يتعلق بإصلاح القطاع الأمني (SSR)، فإن مصطلح DDR يرمز إلى نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وهو ما يتناوله هذا القسم. تحدث مراحل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج عمومًا بالتسلسل وتعمل كل عملية بالتآزر مع العمليات الأخرى.

- **نزع السلاح** – العناصر الأساسية لنزع السلاح هي تقييم الأسلحة وجمعها وتدميرها أو إعادة استخدامها.
- **التسريح** – التسريح هو العملية التي يتم من خلالها إخراج المقاتلين من وحداتهم القتالية وإعدادهم للحياة خارج هياكل القيادة العسكرية.
  - ويتم تنفيذ عملية التسريح في المقام الأول من قبل المدنيين وبدعم من الجيش.
  - وتتطلب عملية التسريح جداول زمنية والتزامات صارمة من جميع الأطراف لكي تكون ناجحة.
- **إعادة الإدماج** – الهدف النهائي لبرنامج إعادة الإدماج هو دعم المقاتلين السابقين في جهودهم الرامية إلى الاندماج الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع المدني.
  - وتشمل برامج إعادة الإدماج الناجحة خدمات الرعاية الصحية. يمكن معالجة مشكلات الصحة البدنية والعقلية بعد وقت قصير من توقف القتال ويمكن أن تظل أولوية طوال مدة البرنامج.
  - يعد دعم المجتمع المحلي أمرًا ضروريًا للتنفيذ الناجح لبرامج إعادة الإدماج.

تعتبر عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ضرورية لبناء السلام وتحقيق الاستقرار في

حالات ما بعد الصراع، وتهدف إلى منع المقاتلين السابقين من العودة إلى الصراع المسلح وضمان قدرتهم على إعادة الاندماج في المجتمع كمدنيين منتجين.

غالبًا ما تبدأ برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج فورًا بعد وقف إطلاق النار أو اتفاق السلام بين الفصائل المتحاربة.

ممارسات الدولة في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

في بيئات ما بعد الصراع، ينبغي تنفيذ عملية إصلاح القطاع الأمني (SSR) ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (SSR) معًا، حيث أنهما مترابطان ويعزز كل منهما الآخر. وقد قامت الوكالات المانحة الدولية والوطنية وقوات الأمن بتمويل ودعم جهود نزع السلاح والتسريح. ومع ذلك، فإن البعد الأكثر صعوبة كان يدور في كثير من الأحيان حول إعادة الإدماج. ولن تنجح عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إلا عندما يتم إعادة دمج المقاتلين السابقين بشكل فعال في المجتمع المدني.

ولكي تنجح هذه البرامج، يجب أن تتغلب على الحواجز الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والنفسية الحاسمة التي تحول دون إعادة الإدماج. وفيما يلي بعض البرامج الناجحة إلى حد معقول.

- وفي تيمور الشرقية، قدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع المركز الدولي للعدالة الانتقالية، برنامج إعادة إدماج للميليشيات السابقة يتمحور حول لجنة وطنية معززة للحقيقة والمصالحة.

- وفي سيراليون، تم نزع سلاح وتسريح 72500 مقاتل في الفترة 1998-2002، وتم جمع وتدمير 42300 قطعة سلاح و1.2 مليون قطعة ذخيرة. وقامت اللجنة الوطنية لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وفريق الرصد التابع للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وبعثة الأمم المتحدة في سيراليون بتنسيق البرنامج. خلال المرحلة الثانية من عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج، عملت المفوضية مع لجنة مشتركة لتنسيق وتنفيذ عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج والتي تضم جميع الجماعات المقاتلة والجهات الفاعلة الخارجية بما في ذلك الأمم المتحدة ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة.

مواءمة إصلاح قطاع الأمن وبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

في حين أن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح القطاع الأمني غالبا ما يعتبران عمليتين منفصلتين لهما أنشطة متميزة، فإن هاتين العمليتين لهما هدف مشترك يتمثل في منع عودة الصراع العنيف وتهيئة الظروف للسلام والأمن المستدامين. وهم يهدفون إلى تحقيق ذلك من خلال ترسيخ احتكار الدولة لاستخدام القوة وسيادة القانون كجزء من عملية انتقال سياسي أوسع. وكما أكدت الممارسة الدولية بشكل متزايد، فإن أفضل طريقة لفهم عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح قطاع الأمن هي أنهما عمليتان مترابطتان بشكل وثيق وتعززان أهمية بعضهما البعض لتحقيق الاستقرار في مرحلة ما بعد الصراع.

علاوة على ذلك، فإن عملية إصلاح القطاع الأمني (SSR) ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ليست عمليات عسكرية تقنية بحتة لإنشاء نظام أمني جديد. وبدلا من ذلك، فهي أيضا عمليات سياسية بطبيعتها، لأنها تعكس الواقع السياسي الجديد للدولة. كما أنها تتطلب إرادة سياسية واسعة النطاق ومشاركة شاملة ليس فقط في القضايا العسكرية، بل وأيضاً في القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولذلك، غالبًا ما ترتبط هذه العمليات بإصلاحات الكيانات الأخرى، مثل الوزارات أو الجهات السياسية الفاعلة الأخرى المرتبطة بقطاع الأمن.

يوضح القسم أدناه بعض الجوانب البارزة للروابط بين إصلاح القطاع الأمني (SSR) ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج (DDR).

- يمكن أن يساعد نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في تشكيل سياق إصلاح القطاع الأمني، لأنه يؤثر على الحجم النهائي لقطاع الأمن وطبيعته.
- ومن الممكن أن يؤدي نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بفعالية وكفاءة إلى توفير المزيد من الموارد لإصلاح قطاع الأمن والمؤسسات الأمنية الدائمة الجديدة.
- يعتبر إصلاح القطاع الأمني (SSR) والتكامل عمليتين مترابطتين بشكل خاص ويعزز كل منهما الآخر، حيث تشجع كلاهما على نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج من خلال بناء الثقة، وهو ما يظهر بشكل خاص في الحالات التي توجد فيها خطط واضحة وطويلة المدى لعمليات إصلاح القطاع الأمني (SSR) والترتيبات الأمنية النهائية.
- يمكن للاعتبارات طويلة المدى لإصلاح القطاع الأمني (SSR) والترتيبات الأمنية النهائية أن تساعد في تحديد معايير وإجراءات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، مثل معايير التكامل وإعادة الإدماج.
- ومن الممكن أن يساعد التخطيط المنسق لعمليات التسريح وإصلاح قطاع الأمن في تجنب ظهور فراغات أمنية.

- إن دمج القوات، لا سيما في وحدات متكاملة مدربة بشكل مشترك وتدريب خاص، مع إشراف مشترك وقيادة وسيطرة مشتركة، يمكن أن يعزز الثقة بين الأطراف ويشجع نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بشكل فعال.
- ويمكن للإصلاحات المؤقتة لقطاع الأمن أيضًا أن تشجع احتمالية المشاركة في عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وأنشطة إصلاح القطاع الأمني (SSR) على المدى الطويل، حيث يكتسب الأفراد والجماعات الثقة بأنهم لا يحتاجون إلى الاحتفاظ بأسلحتهم ليظلوا آمنين.

يلعب إصلاح القطاع الأمني (SSR) دورا حاسما في بناء مجتمعات مستقرة وآمنة ومرنة، وخاصة في أعقاب الصراع. إن مبادئ المساءلة والفعالية واحترام سيادة القانون تشكل أهمية أساسية لنجاح مبادرات إصلاح القطاع الأمني. وقد أظهرت هذه الورقة الموجزة كيف يمكن تطبيق هذه المبادئ في سياقات مختلفة، بما في ذلك من خلال تكامل برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإشراك المجتمع المحلي والشركاء الدوليين.