

إصلاح قطاع الأمن في المنطقة العربية: التحديات التي تواجه وضع أجندة محلية

يزيد صايغ *

تميل الطريقة التي طرح بها الممارسون الغربيون، حكوميين وغير حكوميين على السواء، إصلاح قطاع الأمن وروجوا له باعتباره ميداناً سياسياً، إلى التأكيد على جوانبه "الفنية" وبالتالي إزالة السياسة منه، وذلك ربما في مسعى منهم إلى جعله أكثر قبولاً من حكومات المانحين الغربيين والبلدان العربية المتلقية للمنح. وقد جعل ذلك المقاربة غير فعالة وغير معبرة، وكانت في بعض الأحيان ذات تأثير مضاد، بل وخطير. والمعروف أن قطاع الأمن هو الأوثق ارتباطاً بالنخب الحاكمة وببني السلطة؛ فهو يتصل بعلاقات السلطة، ومن المحتم أن السعي إلى إصلاحه بأية طريقة مفيدة سيكون ذا سمة سياسية ويهدد بشدة النظام المحلي القائم. وربما يعزز إصلاح قطاع الأمن النزعة الاستبدادية عندما يكون تركيزه على التحديث العسكري أو الصقل الضيق للمهارات المهنية، وليس على جهود تقوية حكم القانون والمراقبة الديمقراطية.

تقدم هذه الورقة إطاراً تحليلياً يمكن من خلاله مقارنة هذه المسائل. وهي تعتبر إصلاح قطاع الأمن عنصراً من عناصر السياسة الغربية تجاه المنطقة العربية، مع التركيز بصفة خاصة على الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، وتهدف إلى إجراء مسح نقدي لمؤشرات، المعيارية منها والعملائية. كما أنها تقوم سياق إصلاح قطاع الأمن في المنطقة العربية، مع تحديد السمات والاتجاهات العامة وتعزيز مقولة إنه لا يمكن مقارنة إصلاح هذا قطاع إلا باعتباره تحدياً سياسياً في المقام الأول. وتنتهي الورقة بملخص للأهداف والتحديات الأساسية التي تواجه الترويج لإصلاح قطاع الأمن وكيفية تنفيذه في المنطقة العربية. وتوضح السياسات الغربية أن إصلاح قطاع الأمن (ناهيك عن التحول الديمقراطي) في المنطقة العربية لن يتم تحقيقه من الخارج، ما لم يحركه الفاعلون المحليون الأقوياء. وسوف يكون التعبير المهم والعملي إلى حد كبير عن التغيير المفاهيمي والثقافي اللازم في المنطقة العربية هو إزالة السمة العسكرية عن قوى الأمن الداخلي والشرطة، وتحسين قدرتها من أجل تمكين القوات المسلحة النظامية من إعادة توجيه نفسها بشكل حصري نحو توفير الأمن الخارجي. وإزالة السمة العسكرية والتميز الوظيفي بين الشرطة والجيش أمران على قدر شديد من الأهمية بالنسبة للحكومات العربية التي تقوم بعملية اللبرلة السياسية. والأمر اللافت هو أن الخطوات المُجدية نحو إصلاح قطاع الأمن، رغم محدوديتها، قد اتخذتها فحسب الحكومات التي تباشر التحول الديمقراطي. ولا بد من وضع أية مناقشة لإصلاح قطاع الأمن في إطار مناقشة أوسع حول مدلول الأمن وممارساته، والمسألة الخاصة بأمن من هذا الذي يجري توفيره.

المتحدة. إلا أنه بالرغم من تصوير إصلاح قطاع الأمن في كثير من الأحيان على أنه أجندة مفروضة من الغرب، فمن الملاحظ غيابه في أغلب الأحيان عن الخطاب الغربي الرسمي والسياسات الغربية تجاه المنطقة العربية.

تميل الطريقة التي طرح بها الممارسون الغربيون، حكوميين وغير حكوميين على السواء، إصلاح قطاع الأمن كميدان سياسي، وروجوا له، إلى التأكيد على جوانبه "الفنية" وبالتالي إزالة السياسة منه، وذلك ربما في مسعى منهم إلى جعله أكثر قبولاً من حكومات المانحين الغربيين والبلدان العربية المتلقية للمنح. وقد أدى التركيز على الجوانب التقنية إلى جعله غير فعال وغير معبر، بل كان في بعض الأحيان ذا تأثير مضاد، بل وحتى خطر. أن قطاع الأمن هو الأوثق ارتباطاً بالنخب الحاكمة وبُنَى السلطة؛ فالامر يخص العلاقات السلطوية، ومن المحتم أن السعي إلى إصلاحه بأية طريقة سيكون ذا سمة سياسية ويهدد بشدة النظام المحلي القائم. وفي الشرق الأوسط، أثبتت الحكومات العربية على نحو بارز قدرتها على المرونة ومقاومة أي ضغط لإصلاح قطاعها الأمنية - باستثناء واضح في العراق، وفلسطين، ويأتي لبنان بعيداً في المركز الثالث، حيث الدور الخارجي هو المهيمن¹.

لا يعني ما سبق أن إصلاح قطاع الأمن ليس ضرورياً، أو أنه غير ممكن. بل إنه يؤكد على الملاحظات العامة التالية:

أولاً - مع أن دوراً خارجياً اصيلاً ليس سيئاً بطبيعته، فإن إصلاح قطاع الأمن في أي مكان لم ينجح ما لم يكن الفاعلون المحليون هم محركه الأول، يسانداهم في ذلك توافق محلي.

ثانياً - لا بد من مقارنة إصلاح قطاع الأمن على نحو مختلف تماماً، يعتمد على الخصوصيات التاريخية - الترتيبات المؤسسية والدستورية، والثقافات "الدفاعية"، وهلم جرا - وسياسة كل بلد.

أصبح إصلاح قطاع الأمن يتمتع بدرجة عالية نسبياً من الوضوح في الخطاب العام في بعض البلدان العربية في السنوات الأخيرة. ويعكس هذا إلى حد كبير المكانة المرتفعة التي بلغها إصلاح قطاع الأمن باعتباره أداةً وهدفاً لسياسة الحكومات الغربية (بشكل أخص المملكة المتحدة وهولندا وألمانيا)، والجهات الإقليمية كالاتحاد الأوروبي وحلف شمالي الأطلسي (الناطو)، والجهات الدولية كالأمم المتحدة. إلا أنه بالرغم من تصوير إصلاح قطاع الأمن في كثير من الأحيان على أنه أجندة مفروضة من الغرب، فمن الملاحظ غيابه في أغلب الأحيان عن الخطاب الغربي الرسمي والسياسات الغربية تجاه المنطقة العربية.

تميل الطريقة التي طرح بها الممارسون الغربيون، حكوميين وغير حكوميين على السواء، إصلاح قطاع الأمن كميدان سياسي، وروجوا له، إلى التأكيد على جوانبه "الفنية" وبالتالي إزالة السياسة منه، وذلك ربما في مسعى منهم إلى جعله أكثر قبولاً من حكومات المانحين الغربيين والبلدان العربية المتلقية للمنح. وقد أدى التركيز على الجوانب التقنية إلى جعله غير فعال وغير معبر، بل كان في بعض الأحيان ذا تأثير مضاد، بل وحتى خطر. أن قطاع الأمن هو الأوثق ارتباطاً بالنخب الحاكمة وبُنَى السلطة؛ فالامر يخص العلاقات السلطوية، ومن المحتم أن السعي إلى إصلاحه بأية طريقة سيكون ذا سمة سياسية ويهدد بشدة النظام المحلي القائم. وفي الشرق الأوسط، أثبتت الحكومات العربية على نحو بارز قدرتها على المرونة ومقاومة أي ضغط لإصلاح قطاعها الأمنية - باستثناء واضح في العراق، وفلسطين، ويأتي لبنان بعيداً في أصبح إصلاح قطاع الأمن يتمتع بدرجة عالية نسبياً من الوضوح في الخطاب العام في بعض البلدان العربية في السنوات الأخيرة. ويعكس هذا إلى حد كبير المكانة المرتفعة التي بلغها إصلاح قطاع الأمن باعتباره أداةً وهدفاً لسياسة الحكومات الغربية (بشكل أخص المملكة المتحدة وهولندا وألمانيا)، والجهات الإقليمية كالاتحاد الأوروبي وحلف شمالي الأطلسي (الناطو)، والجهات الدولية كالأمم

¹ كما أشارت إين لبيسون، 'East Security-Sector Reform', Survival, Institute for Strategic Studies, Vol. 49, No. 2, p. 99.

ثالثاً - لابد من تحديد أغراض إصلاح قطاع الأمن وأهدافه الأساسية وافتراساتها المعيارية، تحديداً واضحاً، مناسباً للسياق المخصوص.

رابعاً - المسألة التي يجب أن يعالجها الإصلاحيون المحتملون في كل حالة بعينها هي كيفية إحداث إصلاح قطاع الأمن دون اللجوء إلى ذلك النوع من الظروف التي جعلته مركزياً في الأجندين الوطنية والمحلية في فلسطين والعراق؛ فهل يمكن بالفعل تحقيق إصلاح قطاع الأمن بدون تغيير جذري واضطراب؟ وما هو السبيل إلى تحقيق إصلاح قطاع الأمن سلمياً؟ وكيف نبني التحالفات المساندة التي يجب كذلك، وبالضرورة، أن تشمل قطاعات الأمن؟

الهدف الأساسي لهذه الورقة هو تقديم إطار تحليلي يمكن من خلاله مقارنة هذه المسائل. ولكي تحقق ذلك، فهي تعرض أولاً وبإيجاز عناصر إصلاح قطاع الأمن: لماذا هو مهم، وما الذي يتضمنه من الناحية العملية، ومن الذين يشملهم ويؤثر فيهم. ثانياً، تعتبر الورقة إصلاح قطاع الأمن أحد عناصر السياسة العربية تجاه المنطقة العربية، مع التركيز بشكل خاص على الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، وتقوم بمسح نقدي لمؤثراته الإرشادية، المعيارية منها والعملية. وهي بعد ذلك تقوم سيق إصلاح قطاع الأمن في المنطقة العربية، مع تحديد السمات العامة والاتجاهات وتعزيز مقولة أن إصلاح قطاع الأمن يمكن مقارنته باعتباره تحدياً سياسياً في المقام الأول فحسب. وتنتهي الورقة بملخص للأهداف الأساسية والتحديات التي تواجه الترويج لإصلاح قطاع الأمن وتنفيذه في المنطقة العربية.

إصلاح قطاع الأمن: لماذا، وماذا، ومن؟ الغرض، والمغزى، والفاعلون

يدين ظهور "إصلاح قطاع الأمن" على امتداد العقد المنصرم، كمفهوم وكميدان للخبرة التي ترشد صياغة السياسات، بالكثير لتركيز الحكومات الغربية ووكالات التنمية منذ انتهاء الحرب الباردة على "الحد من الفقر" في الدول النامية، ولتقديم برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة فكرة "الأمن

² توضح منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الصلة بين الفقر وإصلاح قطاع الأمن بقولها إن "أحد العوامل التي تسهم في عدم الأمن، وخاصة بالنسبة للفقراء، هو 'نظام الأمن' سيء الإدارة وسيء الدوافع. من تقديم بقلم ريتشارد ماننج رئيس اللجنة الاستشارية للتنمية في

Development Advisory Committee (DAC), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD, 2004, p. 3

³ للاطلاع على الإنفاق الأمني، انظر Fred Tanner, 'Security Governance: The Difficult Task of Security Democratisation in the Mediterranean', EuroMeSCo Briefs 4, May 2003, p. 2

⁴ A Review of Security-Sector Reform, Working Paper No. 1, Centre for Defense Studies, 1999, p. 9

⁵ وجهة نظر Michael Brozka, Development Donors and The Concept of Security Sector Reform, Occasional Paper No. 4, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, November 2003, p. 23

الداخلي والخارجي) بأسلوب فعال وكفاء ومشروع. كما تهدف إلى خلق أنظمة للحكومة الأمنية ذات مستوى كافٍ من الخبرة والقدرة على تنفيذ السياسات الأمنية للحكومة بطرق فعالة تنسم بالكفاءة.

● **التعاون:** الحد من المآزق الإقليمية والداخلية عن طريق إعادة توجيه المنظمات، وتشجيع الثقة، وإقامة شراكات العمل عبر الحدود، وبالأخص لمواجهة التهديدات المتزايدة العابرة للحدود⁷. يتضح مما سبق أن مجالاً واسعاً من الفاعلين الاجتماعيين والمؤسسيين يتأثر بإصلاح قطاع الأمن، كما يشارك هؤلاء بالفعل أو يُحتمل أن يشاركوا في تنفيذه. واعتماداً على وثيقة أعدتها اللجنة الاستشارية للتنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 2001، يعرف إيريك سكاى وغوردن بيك هؤلاء الفاعلين بأنهم:

"قوى الأمن والجهات والعمليات المدنية ذات الصلة بها اللازمة لإدارتها وتشمل: مؤسسات الدولة المفوضة رسمياً بضمان سلامة الدولة ومواطنيها ضد أعمال العنف والقمع (مثل القوات المسلحة، والشرطة، والقوات شبه العسكرية، والاستخبارات، والجهات المشابهة؛ أي المؤسسات القضائية والعقابية) والسلطات المدنية المنتخبة والمعينة بطريقة صحيحة المسؤولة عن المراقبة والإشراف (مثل البرلمان والسلطة التنفيذية، ووزارة الدفاع، الخ)"⁸.

نتيجة لذلك، وسعت اللجنة الاستشارية للتنمية كذلك القائمة لتشمل "المجتمع المدني، بما في ذلك منظمات حقوق الإنسان والصحافة"، وهو ما أخذ به غيرها من وكالات التنمية وممارسي إصلاح قطاع الأمن⁹.

بالرغم من ذلك يعترض ديفيد تشوتر بأن تلك التعريفات لقطاع الأمن "تجعل أي برنامج جاد

الواقع أن الاختلاف في الأهداف الأساسية ينعكس اختلافاً في المصطلحات والتصورات المستخدمة لتعريف إصلاح قطاع الأمن. وكما يشير مايكل بروزكا، يفضل بعض الممارسين والمحللين الحديث عن "التحول" وليس عن الإصلاح (Chuter 2002, Cooper and Pugh 2002)، بينما يشير مكتب تلافى الأزمات والتعافي منها التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتوسع أكبر إلى "إصلاح قطاع العدالة والأمن". وقد حولت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المصطلح إلى "إصلاح نظام الأمن"⁶. وينعكس هذا الاختلاف بشكل طبيعي على المقاربات العملية المقترحة لوضع إصلاح قطاع الأمن موضع التنفيذ؛ وتختلف العناصر التي تعتبر أساسية لإصلاح قطاع الأمن، كما يختلف التأكيد عليها ومستوى الأولوية الممنوحة لكل منها. ومع ذلك، وبالرغم من عدم التغلب على تلك الاختلافات، فهناك اتفاق كبير على قائمة شاملة لميادين النشاط الرئيسية لإصلاح قطاع الأمن ومبادئه العامة (انظر الملحقين 1 و3). ويركز أليكس بيلامي على أن هذه الميادين هي ثلاثة عموماً:

● **المراقبة:** ترسيخ المراقبة المدنية والديمقراطية على أدوات القوة المميتة. يشمل ذلك جعل قوى الأمن خاضعة لمحاسبة السلطات المدنية المنتخبة بطريقة ديمقراطية، والالتزام العام بحكم القانون - على المستويين المحلي والدولي، وإلزام قطاع الأمن بمبادئ الإدارة المالية والشفافية مثله في ذلك مثل القطاع غير الأمني، وخلق وتأسيس خطوط السلطة الواضحة التي ترسخ المراقبة المدنية والديمقراطية للجيش، وبناء القدرة داخل الحكومة المدنية والمجتمع المدني لتدقيق سياسة الدفاع وخلق بيئة توصل إلى مشاركة المجتمع المدني في الأمور الأمنية، وضمان أن تدريب الجنود المحترفين يتوافق مع متطلبات المجتمعات الديمقراطية.

● **المقدرة:** يهدف إصلاح قطاع الأمن إلى خلق قوات مسلحة محترفة قادرة على القيام بوظائفها (التي تتكون في المقام الأول من توفير الأمن

⁷ 'Security Sector Reform: Prospects and Problems', Global Change, Peace & Security, Vol. 15, No. 2, June 2003, pp. 111-112.

⁸ 'To Arrest insecurity: time for a revised security sector reform agenda', Conflict & Development, Vol. 5, No. 3, 2005, p. 297.

⁹ DAC, Security System Reform and Governance, p. 3.

⁶ المرجع السابق، ص 1.

التعريف الأضيق مفيد في كونه يذكرنا بأن الغرض النهائي من جهود وبرامج إصلاح قطاع الأمن هو تحقيق تغييرات هيكلية وإجرائية وموافقية في الهيئات والمؤسسات التي تستخدم الوسائل القسرية والقوة باسم الدولة. ومع ذلك فإن السؤال الذي فشلت أدبيات إصلاح قطاع الأمن في الإجابة عنه هو كيف يمكن السعي لتحقيق أي من تلك الأهداف في الأوضاع السياسية الملموسة، وكيف يمكن، في ظل عناصرها المعيارية والعملية، الغربية في غالبيتها، تحويل إصلاح قطاع الأمن من أجندة خارجية إلى أجندة محلية.

إصلاح قطاع الأمن في السياسة الغربية تجاه المنطقة العربية

المرجح أنه إذا كان إصلاح قطاع الأمن قد دخل الخطاب العام أو وُضع على الأجندة الوطنية في أي بلد عربي حتى الآن، فإن ذلك ليس إلا نتيجة لمُدخلات وتأثيرات غربية. فما زال مطلوباً أن يصبح إصلاح قطاع الأمن مطلباً أو عملية ذات دافع محلي في أي مكان من المنطقة العربية، هذا إذا استثنينا جهوداً معدودة ومتواضعة يقوم بها الدعاة غير الحكوميين، والإعلام، بل والبرلمانيون في بعض الحالات الأكثر ندرة. فلم يحدث في حالة واحدة أن شرعت حكومة عربية في إصلاح قطاع الأمن طواعية، كما أنها لم تفعل ذلك من خلال مبادرة حقيقية أو مستدامة منها. وهذا أمر تبرزه فحسب حزمة من الحالات التي جرت فيها بالفعل إعادة هيكلة كبيرة للمؤسسات الأمنية، أو كانت هناك محاولة لذلك - فلسطين والعراق وبدرجة أقل بكثير لبنان؛ وفي كل من تلك الحالات، كانت الحكومات الغربية تقود الجهود الدولية لمعالجة العجز الأمني الشديد من خلال توفير المساعدات المباشرة وتدريب أفراد الأمن¹⁴.

ومع ذلك، فإن الإدراك العام السائد حول إصلاح قطاع الأمن كأجندة مفروضة من الغرب مضلل على نحو خطير. ولا يعني هذا القول بأن الفاعلين الخارجيين ليس لهم إسهام مفيد يقدمونه لإصلاح قطاع الأمن في البلدان العربية، أو أن أية تدخلات

لإصلاح قطاع الأمن كبيراً ومعتداً على نحو مستحيل، وتحول مسائل إصلاح قطاع الأمن نفسها إلى مسائل عمومية عائدة إلى ال'حوكمة'¹⁰. وتقدم ورقة تلخيصية صادرة من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في شباط/ فبراير من عام 2007 تعريفاً أضيق بكثير يذكر أن "مصطلح قطاع الأمن يستخدم في الوقت الراهن لوصف المؤسسات المصرح لها بطريقة مشروعة أن تتدخل في المجتمع، باستخدام القوة إذا دعت الحاجة، لحماية المواطنين، والحفاظ على القانون والنظام ومؤسسات الدولة، وحماية حدود الدولة"¹¹. يعرض تشوتر موازنة مقنعة، حيث يعرف قطاع الأمن بأنه يتكون "من كل تلك المؤسسات التي يكمن دورها الأساسي في توفير الأمن الداخلي والخارجي، إلى جانب تلك الجهات المسؤولة عن إدارتها وتكليفها بالمهام ومراقبتها. ويعني هذا من الناحية العملية الجيش والشرطة وأجهزة الاستخبارات، والقوات شبه العسكرية، والوكالات الحكومية المسؤولة عنها"¹².

سوف يُستخدم تعريف تشوتر الوسيط في الجزء الأكبر من هذه الورقة، ولكن وبالرغم من ذلك، فتلك الآراء المتضاربة مفيدة لسببين: فهي، من ناحية، التعريف الأوسع والأكثر شمولاً لأهمية قطاع الأمن لأنه يضع قضية حوكمة قطاع الأمن، التي هي قضية سياسية في الأساس، في قلب إصلاح هذا القطاع. وهذا أمر بالغ الأهمية عند مناقشة قضية المنطقة العربية، حيث يعمل قطاع الأمن كـ"مركز قوة مميز وذا نفوذ"، ويحبط في كثير من الأحيان احتمالات حدوث تغيير اجتماعي واقتصادي وسياسي¹³. ومن ناحية أخرى، فإن

¹⁰ 'Understanding Security Sector Reform', Journal of Security Sector Management, Vol. 4, No. 2, April 2006, p. 6.

¹¹ Security Council Report, 'Security Sector Reform', Update Report, No. 1, 14 February 2007, p. 2.

¹² Chuter, 'Understanding Security Sector Reform', p. 7 وهو يعترض كذلك، ولديه مبرراته، على أن أدبيات إصلاح قطاع الأمن في الغالب من إنتاج هؤلاء الذين ليست لهم خبرة شخصية بقطاع الأمن أو السياسة أو على اتصال دائم بهما، من ناحية، ويفتقرون إلى الخبرة الإقليمية، من ناحية أخرى. المرجع السابق ص 2.

¹³ Laipson, 'Prospects for Middle East Security-Sector Reform', p. 99.

¹⁴ المرجع السابق، ص 99.

الاقتصادي والتنمية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ووزارة التعاون الدولي البريطانية¹⁵. ومع ذلك، ولأن التركيز الأساسي كان على حالات ما بعد الصراع وما بعد الاستبداد، فلم تكن هناك خطوات لتطبيق التفكير الناشئ بشأن إصلاح قطاع الأمن على المنطقة العربية خلال التسعينيات. وكان الاستثناء الوحيد هو تلك الجهود الدولية للمساعدة في بناء قوة الشرطة الجديدة الخاصة بالسلطة الفلسطينية اعتباراً من عام 1994، ولكن ذلك لم يُصغ على نحو واضح من ناحية إصلاح قطاع الأمن، وإن كان قد سعى لبلوغ معايير الحوكمة، والمقاييس المرجعية، والقدرات المؤسسية نفسها¹⁶.

أحدثت هجمات الحادي عشر من سبتمبر الإرهابية تغييراً في الموقف السياسي الغربي، وإن كانت النتائج ضئيلة، بل ومختلطة على نحو لا شك فيه. ومن ناحية أخرى، كانت الريادة للإدارة الأمريكية على مستوى الخطاب الرسمي: ففي كانون الأول/ديسمبر من عام 2002 أعلن وزير الخارجية كولن باول "مبادرة شراكة الشرق الأوسط" التي ركزت على إحداث إصلاح كبير عابر للحدود في حكومات العالم العربي والشرق الأوسط. وأعقبت جماعة الدول الصناعية الثماني الكبرى ذلك بـ "الشراكة من أجل التقدم والمستقبل المشترك في

قد يقومون بها في هذا الميدان غير مشروعة بالضرورة؛ فعلى العكس من ذلك تماماً، تشير طبيعة العلاقات الموسعة والمتشابكة بين العرب والحكومات الغربية في كل الميادين - وليس الأمن على نحو خاص - أنه ينبغي على الجانبين في واقع الأمر الدخول في حوار ببناء وتعاون عملي يتصل فيما يتصل بإصلاح قطاع الأمن. بل إن أكثر ما يبعث على الدهشة هو قلة الجهود التي قامت بها الحكومات الغربية للترويج لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة العربية، ناهيك عن تنفيذه، باستثناء الحالات الثلاث التي سبق ذكرها بالتأكيد. وبالرغم من ذلك، فإن هذا الإغفال إخفاق خطير على الجانبين.

يتضح مبلغ التواضع في مقاربة إصلاح قطاع الأمن الذي يداني الغياب التام، من مسح للسياسات الغربية تجاه المنطقة العربية. ويلخص القسم التالي في البداية سياق تشكيل السياسات الغربية، ثم يناقش مقاربة الاتحاد الأوروبي للترويج لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة، وذلك قبل التعليق بإيجاز على المقاربة الأمريكية، ثم تقييم تلك الممارسات الغربية في الواقع العملي تقييماً نقدياً.

دمج إصلاح قطاع الأمن

شكل عددٌ من التطورات المتداخلة منذ انتهاء الحرب الباردة سياق صياغة السياسات الغربية: تجربة أعمال حفظ السلام التي قامت بها الأمم المتحدة، التي فرضت تحديات جديدة تتعلق بالبناء في مرحلة ما بعد الصراع، وخاصة في قطاع الأمن؛ وتوسيع الاتحاد الأوروبي وحلف شمال الأطلسي ليشملا دول الكتلة السوفيتية السابقة، مما يتطلب خلق توافق وانسجام بين القيم والممارسات فيما يتصل بالمراقبة الديمقراطية وحقوق الإنسان وحكم القانون في قطاع الأمن؛ وإشراك المؤسسات المالية الدولية، وخاصة البنك الدولي، في تسريح المقاتلين السابقين ونزع سلاحهم وإعادة دمجهم في المجتمع، والرأي الناشئ القائل بأن العدالة والإصلاح القانوني ضروريان للتنمية؛ والتأكيد الجديد الواضح للصلة بين التنمية والأمن والقيم المعيارية، الصادر من الجهات الغربية الأساسية مثل الاتحاد الأوروبي، ومنظمة التعاون

¹⁵ يعتمد هذا بشكل أساسي على Jane Chanaa, Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects, Adelphi Paper 344, International Institute for Strategic Studies, 2002, pp. 16-26. انظر Heiner Hänggi and Fred Tanner, Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighborhood. Chaillot Paper No. 80, Institute for Security Studies (Paris), July 2005, 0. 25 لجنتي برانت وپالم أوضحتا الترابط بين نزع السلاح والأمن والتنمية في أوائل الثمانينيات، كما يشير روبين لوكام في 'Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict', in Gavin Gawthra and Robin Luckham, Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishment in Transitional Democracies, Zed Books, 2003, pp. 16-17

¹⁶ للاطلاع على رواية ممتازة عن الجهود الدولية في السلطة الفلسطينية، انظر Brynjar Lia, Building Arafat's Police: The Politics of International Police Assistance in the Palestinian Territories after Oslo Agreement, Ithaca Press, Reading, 2007

المسلحة) جزءاً من 'معايير كوبنهاغن' الخاصة بالاتحاد الأوروبي في عام 1993، التي أدمجت منذ ذلك الحين في سياسة التوسيع أثناء مفاوضات الانضمام أو ما قبل الانضمام مع الدول المرشحة²¹. بل إن الاتحاد الأوروبي تبنى كذلك في عام 1995 بنداً لحقوق الإنسان والتنمية نص على تعليق المساعدات للدول المتقلية في حالة الانتهاكات الخطيرة، وهو ما بات الآن اللغة المعتمدة في اتفاقيات الاتحاد الأوروبي مع الأطراف الثلاثة²². ولم يكن من بين هذا ما يخص المنطقة العربية أو يرتبط بها ارتباطاً مباشراً، ولكن كما تشير منى يعقوبيان، فإن الاتحاد الأوروبي غير على نحو مواز اهتمام علاقاته مع الدول المتوسطية (وغيرها من دول الشرق الأوسط) في أعقاب انتهاء الحرب الباردة بشأن قضايا الهجرة، والطاقة، والاستقلال، والأمن ومكافحة الإرهاب، والتجارة. وكان المجال مفتوحاً، ولكن إصلاح قطاع الأمن لم يعرف طريقه إلى إعلان برشلونة الذي بدأ الشراكة الأوروبية المتوسطية رسمياً في تشرين الثاني/نوفمبر من عام 1995. كما أنه لم يعرف طريقة إلى أية وثيقة أو شراكة أو مبادرة لاحقة للاتحاد الأوروبي تتصل بالمنطقة العربية.

الاتحاد الأوروبي وإصلاح قطاع الأمن العربي: مكوّن السياسة المفقود

كان أقرب ما وصل إليه الاتحاد الأوروبي في معالجة إصلاح قطاع الأمن في السياق العربي من خلال الالتزام في إعلان برشلونة بـ"تنمية دور القانون والديمقراطية في أنظمتها السياسية"، ولكن قانون الاتحاد الأوروبي لا يتحدث فيما عدا ذلك عن الحوكمة الأمنية²³. وهذا الفجوة لم يتم سدها

[منطقة] الشرق الأوسط الكبير وشمال إفريقيا"، وفي حزيران/يونيو من عام 2004 نشرت خطة لدعم الإصلاح ودعت وزراء المنطقة لمناقشة الطرق العملية لإحراز التقدم¹⁷. وربما كان الأكثر أهمية استجابة الاتحاد الأوروبي في عام 2004 لـ"مبادرة الشرق الأوسط الكبير"، التي اتخذت شكل "شراكة استراتيجية" مقترحة بين الاتحاد الأوروبي والنظراء المتوسطيين والشرق أوسطيين¹⁸. ومع ذلك فلم تؤد تلك المبادرات إلى أية جهود سياسية ملموسة أو مستدامة أو إلى عمل مبرمج في أي ميدان، ناهيك عن إصلاح قطاع الأمن. ومن ناحية أخرى، فمن وجهة عملية، أدت هجمات الحادي عشر من سبتمبر إلى انزياح تركيز السياسة الغربية في المنطقة من الترويج للديمقراطية وحقوق الإنسان إلى ما كان عليه الحال في فترة الحرب الباردة من تركيز على الاستقرار باعتباره ضرورة أمنية أخرى لها الأولوية على الليرة¹⁹.

الفجوة بين الخطاب والممارسة الغربيين فيما يتعلق بالمنطقة العربية أوضحتها إلى حد كبير جداً سياسة الاتحاد الأوروبي التي مازالت تفضل "مقاربة حريصة طويلة المدى باسم المحافظة على الاستقرار في المدى المنظور"²⁰. غير أن هذا الموقف لا يتسق بالمرّة مع سياسة الاتحاد الأوروبي في أي مكان آخر؛ فكما يلاحظ فولكان أيتار وإدوار سولير إي ليتشا، فقد أصبح إصلاح قطاع الأمن (وبخاصة المراقبة الديمقراطية للقوات

¹⁷ Mona Yacoubian, 'Promoting Middle East Democracy: European Initiatives', Special report 127. United States Institute of Peace, October 2004, pp. 2 and 13.

¹⁸ Hänggi and Tanner, Promoting Security Sector Governance ..., p. 72.

¹⁹ Hänggi and Tanner, Promoting Security Sector Governance..., p. 72.

²⁰ Bettina Huber, *Governance, Civil Society and Security in the Euro-Mediterranean Partnership: Lessons for a More Effective Partnership*, EuroMeSCo paper 39, December 2004, p. 12; and Laipson, 'Prospects for Middle East Security-Sector Reform', p. 104

²¹ Yacoubian, 'Promoting Middle East Democracy', p. 1.

²¹ The EU Policies of SSR Promotion in the Mediterranean, draft, Lebanese Center for Policy Studies, Beirut, 2006, pp. 5-6.

²² Yacoubian, 'Promoting Middle East Democracy', p. 4.

²³ Fred Tanner, 'Security Governance: The Difficult Task of Security Democratisation in the Mediterranean', EuroMeSCo Briefs 4, May 2003, p. 5.

وكما قال هاينر هينجي وفريد تانر، فإن إغفال إصلاح قطاع الأمن في الشراكة اليورومتوسطية كان من الممكن إصلاحه في سياسة الجوار الأوروبية، وبالأخص من خلال خطط العمل الثنائية التي اتفقت عليها مع عدد من الدول الواقعة جنوب المتوسط.²⁷ ومع أن هذا يشير في حالات نادرة إلى قضايا تتصل بإصلاح قطاع الأمن - تحديث قدرات الشرطة والإصلاح القضائي - فقد ظل إصلاح قطاع الأمن بأي معنى من معانيه الحقيقية غائباً عن الكل فيما عدا خطة العمل مع السلطة الفلسطينية.²⁸ وبالمثل فإنه بدلاً من السعي إلى إدخال إصلاح قطاع الأمن من خلال دعامة العدالة والشئون الداخلية الجديدة للشراكة اليورومتوسطة، فقد استخدمه الاتحاد الأوروبي للضغط على نظرائه للتضييق على الهجرة غير المشروعة. وفي تناقض ملحوظ لعدم تمويل الاتحاد الأوروبي تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان على أي مستوى كبير، ناهيك عن تعزيز إصلاح قطاع الأمن، فقد وضع في عام 2005 برنامجاً تكلفته 250 مليون يورو لتمويل الإجراءات المضادة للهجرة في دول الطرف الثالث، واقترب كثيراً من اتخاذ قرار بمنع التجارة والمساعدات عن الدول التي لا تسدد حصتها.²⁹ وقد بدأت مشروعات إصلاحية قضائية كبيرة نسبياً في الجزائر والمغرب وتونس منذ عام 2002 (بلغت تكلفتها الإجمالية 73 مليون يورو بحلول عام 2004)، ولكن اهتمام الاتحاد الأوروبي الأساسي كان محاربة الهجرة غير الموثقة من تلك الدول أو عبرها.³⁰ وبناءً على ذلك فقد تركزت تلك

خلال اثني عشر عاماً منذ ذلك الحين؛ فبالرغم من الاعتراف المتزايد والتجربة العملية الخاصة بإصلاح قطاع الأمن - على نحو خاص في إفريقيا والبلقان - فقد استبعدت القمة اليورومتوسطية في عام 2005 مرة أخرى إصلاح قطاع الأمن من برنامج عملها الخمسي الجديد.²⁴ والواقع أن التعهد الذي وُعد به في إعلان برشلونة والخاص بتشجيع الديمقراطية وحكم القانون لم يزد عن كونه اسمياً. ومع أن إحدى 'السّلال' الثلاث التي أسسها كانت سياسية (بينما كانت الأخرى اقتصادية وثقافية)، فإن أقل من واحد بالمائة من تمويل الشراكة اليورومتوسطية في السنوات الأولى كان مخصصاً لأنشطة تتصل بالإصلاح السياسي. ومن جانبها، ركزت مبادرة "ميثاق ديمقراطية" التي وضعت في عام 1996، ثم أدخلت ضمن المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان (التي وضعت في عام 1994)، في الغالب على حقوق النساء والأطفال، وليس الديمقراطية، وكان اتصالها المباشر بالمنظمات غير الحكومية العربية قليلاً جداً، حيث كان الاستثناء الوحيد هو المنظمات العلمانية الموالية للغرب.²⁵ بل إن النظرة السريعة على وثائق البرنامج الإقليمي للشراكة اليورومتوسطية تبين أنه بالرغم من أن تعزيز حكم القانون والحكم الرشيد واحد من 'مجالات الأولوية' الخمسة، فإن الإصلاح القانوني ومكافحة الإجرام هما فقط المحددان باعتبارهما اهتمامين وهدفين واضحين؛ فالتحول الديمقراطي وحقوق الإنسان، ناهيك عن إصلاح قطاع الأمن، لم يأت ذكرهما ولو مرة واحدة.²⁶

Hänggi and Tanner, *Promoting Security Sector Governance*, p. 73.

Aytar and i Lecha, *The EU Policies of SSR Promotion*, p. 17. معلومات عن أنشطة نمط إصلاح قطاع الأمن البريطانية الفرنسية في لبنان، وليس هناك دليل على استشارة البرلمان أو المجتمع المدني ومشاركتهما مع أن تلك تعتبر ممارسة جيدة خاصة بإصلاح قطاع الأمن.

Richard Youngs, *European Policies for Middle East Reform: A Ten Point Action Plan*, Foreign Policy Centre, March 2004, p. 27.

Hänggi and Tanner, *Promoting Security Sector Governance...*, pp. 73-75.

Aytar and i Lecha, *The EU Policies of SSR Promotion*, p. 16.

Yacoubian, 'Promoting Middle East Democracy', pp. 5 and 7.

يتم تمويل الشراكة الأوروبية المتوسطية من خلال برنامج مساعدات المفوضية الأوروبية لبلدان الشرق الأوسط في دورات مدة كل منها سبع سنوات، والدورة الحالية هي 2007-2013 وقيمتها مليار يورو سنوياً يُنفق معظمها على الاقتصاد والتجارة.

Euro-Mediterranean Partnership, *MEDA Regional Indicative Programme 2005-2006*, pp. 3, 5 and 7.

استخدام السلطة من خلال وحدات الأمن أمن المواطنين. ثانياً: المراقبة الديمقراطية لقطاع الأمن جزء أساسي من عمليات التحول الديمقراطي. ثالثاً: ينبغي مد جهود الممارسات الجيدة والحكم الرشيد والشفافية إلى ميدان الأمن.³⁴ وعلاوة على ذلك، فإنه في غياب مثل هذه الإشارات إلى إصلاح قطاع الأمن أو التعهدات الخاصة به، فمن المرجح أن تولد وثائق الاتحاد الأوروبي الثلاث، التي تشكل 'المظلة الاستراتيجية' لاستراتيجيته الخاصة بتعزيز الديمقراطية منذ عام 2003 وتلك المزمع أن تصيغ حواراً وعمله مع جيرانه الجنوبيين، الكثير من التغيير.³⁵ وفيما بينها، تجعل استراتيجية الأمن الأوروبي (ديسمبر 2003)، وتقوية شراكة الاتحاد الأوروبي مع العالم العربي (ديسمبر 2003)، والتقرير المؤقت عن شراكة الاتحاد الأوروبي الاستراتيجية مع منطقة المتوسط والشرق الأوسط (مارس 2004) الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي أهدافاً أساسية، وتحدد أحد عشر هدفاً أساسياً لحقوق الإنسان وحكم القانون، وتشدد الأدوات السياسية للمساعدة في تحقيق تلك الأهداف، حيث تجمع في ذلك بين الحوافز التقليدية والمشروطية والتجارة المستهدفة. ومع ذلك يبدو أن استمرار هيمنة التجارة وقضايا اللبرلة الاقتصادية وضعف أية أدوات أو مبادرات سياسية لمعالجة الحوكمة الديمقراطية يؤكد تقدير يعقوبيان النهائي بأن الشراكة اليورومتوسطية لم تكن تتعلق بخلق كوردون صحي - أي شراء الاستقرار بدلاً من وضع أسس التغيير. ويعزز غياب إصلاح قطاع الأمن من أجندة الاتحاد الأوروبي هذه النتيجة فحسب.

الولايات المتحدة وإصلاح قطاع الأمن العربي: أجندة مضادة

من منظور الحكومات الغربية، فإن استنتاج أن إصلاح قطاع الأمن يمكن أن يتم على حساب

³⁴ The EU Policies of SSR Promotion, pp. 17-18.

³⁵ Yacoubian, 'Promoting Middle East Democracy', pp. 9-10.

المساعدات بالنحو الذي جرى به تسليمها لقوات الشرطة المحلية - في هيئة تمويل أو تدريب أو معدات - على تحسين قدرتها على مراقبة الحدود ومنع تهريب الأفراد أو البضائع.³¹ كان للاهتمام بالهجرة غير المشروعة، وليس إصلاح الشرطة، أثر كبير على تشكيل الأجندة السياسية للاتحاد الأوروبي تجاه هؤلاء النظراء. ويقطع هذا، بالإضافة إلى المصالح التجارية والاستراتيجية (كمكافأة الدعم السياسي لعملية السلام الفلسطينية الإسرائيلية)، شوطاً كبيراً في تفسير السبب في تعاظم الاتحاد الأوروبي ضمناً عن تراجع الحكومات العربية، أو إعفائها من التزاماتها بشأن الإصلاحات الديمقراطية.³² والخوف من استيلاء الإسلاميين على البرلمان ومؤسسات الدولة في الدول العربية أحد العوامل منذ استباق الجيش الجزائري للجولة الثانية من الانتخابات البرلمانية في عام 1992، ومنذ الحادي عشر من سبتمبر تجاهلت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي حقيقة أن الدول المحلية ضيقت القوانين والسياسات المضادة للإرهاب بطرق تنتهك حقوق الإنسان، على عكس التوصيات الصادرة عن اللجنة الأوروبية لموازنة التشريعات المضادة للإرهاب باحترام أكبر للديمقراطية وحقوق الإنسان.³³ لهذا السبب هناك تبرير لا بأس به للاستنتاج شديد الوضوح الذي توصل إليه أيتار وإي ليتشا، وهو أن غياب التعهدات السياسية أو البرمجية الواضحة تجاه إصلاح قطاع الأمن تعني أنه: يبدو أن كلا من الشراكة اليورومتوسطية وسياسة الجوار الأوروبية تتجاهل العديد من المبادئ الأساسية المتصلة بالديمقراطية. أولاً: تهدد إساءة

³¹ في أعقاب سنوات الضغط الإيطالي، رفع الاتحاد الأوروبي حظره عن مبيعات الأسلحة لليبيا في عام 2004، توقعاً من أن يؤدي ذلك إلى ممارستها سيطرة أكثر فاعلية على حدودها. المرجع السابق، ص 75.

³² Youngs, *European Policies for Middle East Reform*, p. 15. توضع يعقوبيات أن مصر تلقت كمية ضخمة من مساعدات الاتحاد الأوروبي بالرغم من سوء سجلها الخاص بحقوق الإنسان وذلك بسبب دورها في عملية السلام الفلسطينية الإسرائيلية. 'Promoting Middle East Democracy', p. 8.

³³ Huber, *Governance, Civil Society and Security in the Euro-Mediterranean Partnership*, pp. 12, 14, and 15.

السياسية، وإدارة نفقات الأمن، والخبرة المدنية في الشؤون الأمنية.³⁹

يتضح ما سبق أكثر ما يتضح في العراق، حيث تأخرت الولايات المتحدة كثيراً في وضع أجندة لإعادة بناء قطاع الأمن العراقي بالكامل، وكذلك التأثير الكبير على المجالات ذات العلاقة كالإصلاح القانوني والقضائي والعقابي. ومع ذلك، وطبقاً لما انتهت إليه الجمعية الألمانية للتعاون الفني في أواخر 2005، فليس هناك إصلاح شامل لقطاع الأمن في العراق، وما زال التركيز الأمريكي على قضايا الأمن 'الصلبة'، مما يؤدي إلى إهمال قضايا الأمن 'اللينة' الخاصة بالحكومة والمراقبة.⁴⁰ وأضاف تقويم مشابه من إعداد مؤسسة راند للأبحاث والتنمية لمصلحة مكتب وزير الدفاع الأمريكي، أنه بالرغم من إنشاء اللجنة الوزارية للأمن القومي في منتصف عام 2004، فلم يكن هناك سوى "القليل من الدلائل على قيام تنسيق حقيقي بين الوزارات على مستويات العمل، بتيسير من طاقم أمني استشاري على المستوى الوطني"⁴¹. وبعد عامين، ما زال "لا توجد خطة عراقية أو أمريكية تتجاوز الملاحظات المبتذلة الخاصة بالإصلاح الوزاري أو اتفاق على طابع الشرطة أو مهمتها"⁴². ومع أن من واجب الحكومة العراقية والبرلمان العراقي والأحزاب السياسية العراقية أن تتحمل الآن نصيباً مهماً من المسؤولية الخاصة بالطريقة التي يتطور بها قطاع الأمن وحوكمته، فلا يمكن

أولوياتها الاستراتيجية يصدق على أقل تقدير على الولايات المتحدة بالقدر الذي يصدق به على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وفي إشارة إلى التوقعات الخاصة بإصلاح قطاع الأمن في تجمع مجلس التعاون الخليجي، على سبيل المثال، اعترف الداعون إلى ورشة العمل التي نظمتها مركز هنري ستيمسون في فبراير من عام 2006 والمشاركون فيها بأن الشفافية والمراقبة والمناقشة العامة يمكن أن تبطئ صفقات السلاح والحصول على حق إقامة القواعد العسكرية، والقيام بالتدريبات العسكرية المشتركة أو تمنعها.³⁶ والواقع أنه بالرغم مما يقال عن كون وكالة التنمية الدولية الأمريكية تعد رائدة بين وكالات التنمية الغربية في الإشارة إلى أثر العلاقات المدنية العسكرية وكانت تضغط بالفعل من أجل توليفة من الإصلاح الأمني والعديلي والقانوني في عملها بحلول منتصف التسعينيات، فقد كانت الولايات المتحدة تميل إلى النظر إلى إصلاح قطاع الأمن بشيء من الشك، باعتباره مشروعاً ليسار الوسط الأوروبي.³⁷ ولذلك تركز وكالة التنمية الدولية الأمريكية بصورة عامة على التدريب البرلماني والإصلاح القضائي بدلاً من إصلاح قطاع الأمن على وجه التحديد.³⁸ وقد أصبح التركيز الأمريكي على زيادة الفاعلية العسكرية وتحديث القوات أكثر وضوحاً عندما انتقل تدريب محاربة الإرهاب إلى قمة أولوياتها منذ الحادي عشر من سبتمبر. وقد تم ذلك بصفة خاصة على حساب الأنشطة التي يُنظر إليها على أنها مهمة لتحسين حوكمة قطاع الأمن، مثل تقوية قدرة الدولة ككل على التخطيط والتنمية

³⁹ DAC, Development Advisory Committee (DAC), *Security System Reform and Governance*, pp. 31 and 33-35.

⁴⁰ Bonn International Center for Conversion, 'Security Sector Reconstruction in Iraq', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), pp. 8 and 9. http://www.bicc.de-ssr_gtz-pdf-iraq

⁴¹ Andrew Rathmell, Olga Oliker, Terrence K. Kelly, David Brannan, Keith Crane, *Developing Iraq's Security Sector: The Coalition Provisional Authority's Experience*, RAND, 2005, p. xi.

⁴² Robert Perito, 'Reforming the Iraqi Interior Ministry, Police, and Facilities Protection Service', USIPeace Briefing, February 2007.

http://www.usip.org/usipeace_briefings/2007/0207_iraqi_interior_ministry.html

³⁶ Ellen Laipson (ed.) with Emile El-Hokayem, Amy Buening Sturm, and Wael Alzayat, *Security Sector Reform in the Gulf*, The Henry L. Stimson Center, 2006, p. 16.

³⁷ On USAID, Chanaa, *Security Sector Reform*, p. 26. On SSR as a centre-left European project, Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector*, p. 5.

³⁸ Yacoubian, 'Promoting Middle East Democracy', p. 12.

التقليل من شأن أثر التخطيط الأمريكي والسياسات الأمريكية قبل الحرب وبعدها. والمثال شديد الوضوح هو الاختلاف بين مدربي وزارة العدل الأمريكية، الذين حاولوا إنشاء جهاز لتنفيذ القوانين ذا توجه مجتمعي، والسلطات العسكرية الأمريكية التي حاولت إنشاء قوة مناهضة للتمرد؛ وكانت المحصلة النهائية، كما أشارت لجنة مستقلة شكلها الكونغرس الأمريكي في تقريرها النهائي الصادر في 6 أيلول/ سبتمبر 2006، هي أن الشرطة الوطنية غير فعالة من الناحية العملية ولا يمكن لها البقاء بشكلها الحالي، بينما وزارة الداخلية "موجودة بالاسم فقط" وتتسم بالقصور والطائفية والفساد⁴³. ومع ذلك فالوزارة تشرف على قوات الأمن المدنية التي بلغ إجمالي عددها 324 ألفاً في تموز/ يوليو من عام 2007 - يضاف إليهم 140 ألف فرد في جهاز حماية المنشآت يمكن ضمهم للوزارة - وهو ما يعكس مدى توسع "تراتبية قنوات الزبائنية" التي حذر منها تقويم راند وباتت واقعا⁴⁴. بل إن وزارة الدفاع التي تبني المؤسسات والآليات الضرورية وينظر إليها على أنها قصة نجاح نسبي، "يعوقها انعدام الخبرة البيروقراطية، والطبقات المبالغ فيها، والمركزية المفرطة"، وتعاني من المشاكل في تنفيذ الميزانيات، والتعاقد بكفاءة، والإبلاغ عن عدد الأفراد التابعين لها، والمشاركة في المعلومات⁴⁵.

من الواضح جداً أن الولايات المتحدة شاركت بشكل حصري في 'تغيير القوات' أو 'إعادة هيكلة القوات' ومكافحة التمرد في العراق، وتحاشت باستمرار كلاً من صياغة برنامج لإصلاح قطاع الأمن أو تحديد أولويات له. ومع ذلك، فالدرس الأساسي المستفاد من التجربة الأمريكية في العراق يشير إلى ضرورة "مأسسة عمليات

الإصلاح الأساسية". وكما يوضح تقويم راند لعام 2005، فإنه "من المهم الاستثمار في النواحي غير المحسوسة من قطاع الأمن، تلك التي لا يمكن قياسها كمياً بسهولة. ويشمل ذلك تطوير قدرات التحقيقات القضائية والشرطية المشتركة، والتطوير المؤسسي للمؤسسات الأمنية الوطنية ووزارتي الداخلية والدفاع، وتطوير الهياكل الاستخباراتية المنسقة، والدعم المستدام لقطاع القضاء، بما في ذلك برامج مكافحة الفساد"⁴⁶. ويشير تقرير أحدثه مؤلفو التقرير السابق الأساسيون إلى أنه من المتوقع أن تشرع وزارة الداخلية في تنفيذ "برنامج ضخم للتوظيف والتدريب والتزود بالمعدات"، و"دور ريادي في إدارة العمليات المضادة للتمرد وإدارة القضاء على الجريمة المنظمة والعصابات الإجرامية"، وكذلك "برامج التحديث الضخمة، مثل إدخال الوزارة الإلكترونية وبطاقة الهوية الوطنية الجديدة، التي تحدثت البيروقراطيات القائمة في الغرب". كما أنه من المتوقع أن تفعل ذلك "في ظل ثلاث مجموعات من المشاكل الهيكلية الأوسع": النظام القضائي الجنائي الضعيف، والأنظمة الإدارية العامة الأوسع الضعيفة، و"الدرجة العالية من عدم الاستقرار القانوني والدستوري"⁴⁷. باختصار، توضح الحالة العراقية سبب الحاجة الملحة إلى مقارنة إصلاح قطاع الأمن، وكيف أنه يختلف اختلافاً جوهرياً عن إعادة هيكلة القوات.

Rathmell et al, *Developing Iraq's Security Sector*, pp. xii and xviii.

Andrew Rathmell, *Fixing Iraq's Internal Security Forces: Why is Reform of the Ministry of Interior so Hard?*, PCR Project Special Briefing, Center for Strategic and International Studies, November 2007, pp. 3-4.

⁴³ *The Report of the Independent Commission on the Security Forces of Iraq*, Gen. (ret'd) James Jones (Chairman), 6 September 2007, pp. 10 and 17. Figure for personnel from *ibid*, pp. 86-87. Quote ⁴⁴ from Rathmell et al, *Developing Iraq's Security Sector*, p. xi. ⁴⁵ *The Report of the Independent Commission on the Security Forces of Iraq*, pp. 12-13.

وبالإضافة إلى الإسهام في تشطي السلطة الفلسطينية والمستويات المتزايدة من العنف، أدت المقاربة الأمريكية كذلك إلى النقص المباشر لأحد إصلاحات الاتحاد الأوروبي الذي كان مطلوباً بشدة، وهو تقليص حجم قطاع الأمن الفلسطيني الذي أمدته بالجزء الأكبر من دعم الميزانية حتى عام 2006⁵⁰. فبعد أن زاد القطاع بمقدار 19321 مجنّداً جديداً اعتباراً من آذار/ مارس 2005 ليصل إلى قوة قوامها 73 ألف فرد بحلول شباط/ فبراير من عام 2006، عاد وزاد مرة أخرى ليصل إلى 86817 فرداً بحلول الشهر نفسه من عام 2007 حيث استوعب أعداداً كبيرة من ميليشيات فتح في ظل تغيير استراتيجية النظام الممولة من الإدارة الأمريكية ضد حكومة حماس⁵¹.

المقاربات الغربية: التقييم الصافي

تعكس الحالتان العراقية والفلسطينية ظروفًا استثنائية، أهمها إلى حد كبير أن إصلاح قطاع الأمن، وفي الواقع، بناء الدولة بصورة عامة، كان مضطراً لأن يتحقق وسط مستويات مرتفعة من انعدام الأمن ومن العنف، غير أن هذا لا يعني أن السمات الإشكالية التي تكشفها الحالتان بخصوص المقاربات الغربية ليست مشتركة. وليس أقل تلك السمات هو أن التوترات بين المقاربات الأوروبية والأمريكية يمكن أن تقوض جهود الإصلاح

المانحة"، بينما جعلت من نفسها الموردّ الأول للتدريب والمساعدات بالأسلحة غير القاتلة لجهاز الأمن الوقائي التابع للسلطة الفلسطينية، والتي كانت توصلها إليه من خلال وكالة الاستخبارات المركزية⁴⁸. وهنا كذلك كانت الغلبة للاعتبارات السياسية والاستراتيجية: فقد ارتبطت المساعدات الأمريكية على نحو حصري بمكافحة الإرهاب وضمن أمن إسرائيل. وخلال تلك الفترة، كانت الإدارة الأمريكية تعارض بشدة فرض قدر أكبر من الشفافية والمحاسبة، وذلك لتمنح رئيس السلطة الفلسطينية ياسر عرفات قدراً أكبر من حرية الاختيار كي يعمل ضد الإسلامويين وغيرهم من المعارضين لاتفاقيات أوسلو دون خوف من العملية القضائية أو مراقبة البرلمان أو منظمات حقوق الإنسان.

لم تتغير المقاربة الأمريكية كذلك منذ أن جعلت 'رباعية' الأمم المتحدة والولايات المتحدة وروسيا والاتحاد الأوروبي الإصلاح الفلسطيني مطلباً أساسياً في "خارطة الطريق إلى السلام" التي نشرتها في 30 نيسان/ أبريل من عام 2003. وظلت الولايات المتحدة تركز حصرياً على تحديث القدرة العملياتية لأجهزة الأمن الفلسطينية المختارة - حرس الرئاسة في المقام الأول منذ عام 2006 - سعياً لتحقيق الأجندة المناهضة للإسلامويين، مما أضربالتطور التشريعي والدستوري الفلسطيني. وحتى قبل فوز حركة المقاومة الإسلامية (حماس) في الانتخابات البرلمانية في كانون الثاني/ يناير من عام 2006، رفضت بعثة فريق منسق الأمن الأمريكي التنسيق أو مشاركة المعلومات بشأن أنشطتها مع الشركاء في الرباعية، مع أن برنامجها كان يشكل من الناحية الاسمية جزءاً من إطار واحد لإصلاح قطاع الأمن مع بعثة شرطة الاتحاد الأوروبي في الأراضي الفلسطينية، ومكتب تنسيق دعم الشرطة الفلسطينية، ومع بعثة المملكة المتحدة التي تساعد في تنمية التشريع المتصل بقطاع الأمن⁴⁹.

Frustrated Reform and Suspended Security, CITpax Middle East Special Report No. 1, Summer 2006, pp. 27-28. ويلاحظ مؤلفو التقرير بلباقة أن "مستوى تعاون بعثة

الاتحاد الأوروبي مع منسق الأمريكي ... لا يبدو متبادلاً".

⁵⁰ On US strategy and its impacts, Yezid Sayigh, 'Inducing a Failed State in Palestine', *Survival*, Vol. 49, No. 3, Autumn 2007, pp. 7-40.

⁵¹ يعتمد الرقم الخاص بالزيادة في 2005-2006 على الوثائق الرسمية الواردة في *Mideastwire*, 6 June 2006، والقوة الإجمالية المقدمة من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والوارد صحيفة "ها آر تيس في عدد الصادر في 28 فبراير 2006. والرقم الخاص بالقوة في فبراير 2007 مأخوذ من 'Building Effective and Accountable Security Sector for Palestine: Reform and Transformation', Palestinian Security Team, February 2007.

ولا يشمل هذا الرقم أفراد 'القوة التنفيذية' التابعة لحماس الذين أضيفوا إلى كشوف الرواتب خلال فترة الحكومة الوطنية في مارس-يونيو 2007.

⁴⁸ Lia, *Building Arafat's Police*, p. 308. Details of US assistance and training pp. 292-293.

⁴⁹ Centro Internacional de Toledo para la Paz, *EU Civil Missions in the Palestinian Territories*:

2001 و2003 وفي استراتيجية الأمن الأوروبي (2003) من أجل سياسة أكثر فاعلية ومقدرة وتماسكاً، تنسق بين سياسات الاتحاد الأوروبي وأدواته الكثيرة⁵⁴. والواقع أن داميان هيلي يعتبر غياب التنسيق والتماسك "أكبر تحدي لمشاركة الاتحاد الأوروبي الفعالة في إصلاح قطاع الأمن"⁵⁵. وسبب التباعد إلى حد ما هو أن بعض الحكومات المانحة تخشى أن يكون هدف إصلاح قطاع الأمن هو زيادة الفاعلية العسكرية ومكافحة الإرهاب، أكثر مما هو العدالة والتنمية؛ وتواجه بعض وكالات التنمية والمؤسسات المالية الدولية قيوداً قانونية في المشاركة في قطاع الأمن؛ ويفضل بعض المانحون العمل مع أجهزة أمنية بعينها دون سواها⁵⁶.

هناك كذلك ميل قوي، وخاصة بالنسبة للحكومات التي لا بد لها من الاستجابة لدافعي الضرائب، إلى تمويل مشروعات إصلاح قطاع الأمن المتواضعة، أو المقصورة على وقت معين، أو المحددة والمعزولة وليس البرامج الواسعة، وكذلك الأنشطة المتخصصة ذات المخرجات الملموسة وليس العمل القائم على السيرورات (تنمية الحوار والإجماع والسياسة)، لأن التحقق من التقدم أسهل، ولتحاشي الالتزامات طويلة الأجل المكلفة⁵⁷. ويميل المانحون إلى تقليل المخاطر بالنسبة لأنفسهم، وتضييق الميدان العملياتي لحماية مصالحهم، وتحديد أهداف ملموسة وقابلة للتغيير لإقناع الآخر بالانضمام أو إقرار جهودهم⁵⁸.

المشتركة؛ فالواقع أن الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة يمكن أن يختلفا بشأن ما إذا كانا سيشاركان مع دول بعينها⁵². وعلى سبيل المثال، كان الاتحاد الأوروبي يأمل في البداية أن تثبت حكومة حماس الجديدة في السلطة الفلسطينية أنها أكثر عزماً ونجاحاً من سابقتها بقيادة فتح في تنفيذ إصلاح قطاع الأمن، ولكن الإصرار الأمريكي على 'إعادة هيكلة' أجهزة الأمن الفلسطينية لتتلاءم مع استراتيجية تغيير النظام الخاصة بها، أعاق تنفيذ جهود بعثة شرطة الاتحاد الأوروبي في الأراضي الفلسطينية وبعثة مكتب تنسيق دعم الشرطة الفلسطينية والبعثة البريطانية لتعزيز إصلاح القطاع الديمقراطي، وعكس كذلك تقليص حكم قطاع الأمن⁵³.

يوضح ما سبق مشكلتين معينتين تؤثران على المقاربات الغربية لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة العربية، وفي أماكن أخرى في الواقع. أولى هاتين المشكلتين هي الافتقار بصورة عامة إلى التنسيق الفعال أو المستدام بين الحكومات الغربية والوكالات متعددة الأطراف التي تعمل في إصلاح قطاع الأمن. ولا يتصل هذا بالتنسيق بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة فحسب: بل إنه داخل الاتحاد الأوروبي، فما زالت الدول الأعضاء تعمل على نحو يحدث أثراً معاكسة فيما يتعلق بقضيتي الديمقراطية وحقوق الإنسان، بالرغم من الشرط المنصوص عليه في الاتصالات الرسمية الخاصة بالمفوضية الأوروبية في عامي

⁵⁴ Huber, *Governance, Civil Society and Security in the Euro-Mediterranean Partnership*, p. 13.

⁵⁵ Damien Helly, 'Developing an EU Strategy for Security Sector Reform', *European Security Review*, Number 28, February 2006, international security information service, europe, p. 4.

⁵⁶ *Ibid*, p. 1; Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, p. 4; and Nicole Ball, 'Transforming security sectors: the IMF and World Bank approaches', *Conflict, Security & Development*, Vol. 1, No. 1, April 2007 [CHECK], p. 47.

⁵⁷ DAC, *Security System Reform and Governance*, p. 52.

⁵⁸ Chanaa, *Security Sector Reform*, p. 9. هندريكسون كذلك إلى اتجاه وكالات التنمية إلى تجزئة المشكلات وإلى

⁵² Yacoubian, 'Promoting Middle East Democracy', p. 13.

⁵³ EU expectations confirmed by EUCOPPS head Jonathan McIvor and unnamed EU security advisers in Ramallah, West Bank. Cited in Arnon Regular and Aluf Benn, 'PA Police: Hamas Government will not Meddle with our Force', *Haaretz*, 15 February 2006, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/850778.html>.

CIT, *EU Civil Missions in the Palestinian Territories*, pp. 27 and 29. وعن أثر الأولويات الدولية المتناقضة بشأن

تخفيض نفقات قطاع الأمن، انظر Nicole Ball, Peter Bartu and Adriaan Verheul, *Squaring the Circle: Security-Sector Reform and Transformation and Fiscal Stabilisation in Palestine*, report prepared for the UK Department for International Development, 16 January 2006.

ويوسع كريس سميث المنظور بملاحظة أن السعي الغربي النشط وراء الفرص التجارية، وكذلك توريد السلاح، يمكن أن يعطي إشارات متعكسة بالعلاقة إصلاح قطاع الأمن وغيره من ميادين الإصلاح الديمقراطي⁶². وما زال الاهتمام الغربي بتأمين العقود لبيع السلاح أو التدريب عليه وتقديم دعم المتابعة والحماية الاستراتيجية هو الغالب - وأوضح ما يكون في مجلس التعاون لدول الخليج العربية - وهو يفسر الميل الغربي المستمر إلى إعطاء التحديث الدفاعي أهم موقع داخل البرامج المقدمة تحت اسم إصلاح قطاع الأمن. وعلاوة على ذلك، ففي الفترة التي أعقبت الحادي عشر من سبتمبر، كان هناك تحول واضح في السياسات الغربية كما تشير لويز أندرسون، من **تحسين** الدول (جعلها أكثر استجابة للمواطنين) إلى **تقويتها** (جعلها أكثر مقدرة). ونتيجة لذلك، يتزايد إعادة صياغة إصلاح قطاع الأمن من زاوية دوره في تعزيز مكافحة الإرهاب⁶³.

خلاصة القول هي أن السياسات الغربية تجاه إصلاح قطاع الأمن في المنطقة العربية منتشظة وليس بينها رابط، بل ومتناقضة في بعض الأحيان. والمشروعات والبرامج المختلفة، واليائسة في كثير من الأحيان، التي يُشرع فيها أو تموّل باسم إصلاح قطاع الأمن لم تبلغ في يوم من الأيام وضع المقاربة المتماسكة. وربما كان الدليل الأكثر تعبيراً عن ذلك هو لجوء الداعين في الغرب إلى مشاركة أكثر فاعلية من جانب حكوماتهم في إصلاح قطاع الأمن إلى "إدراج كل شيء تحت عنوان إصلاح قطاع الأمن"، وهو ما يحذر

ولذلك فإنه حتى عندما تشترك الحكومات أو وكالات التنمية الغربية في تمويل مشروع إصلاح قطاع الأمن، فإن الاتجاه المشترك يكون نحو قصر المدة، وبشكل لا يقل دلالة، أداء العمل على نحو عشوائي وليس على أساس من الأطر السياسية المتكاملة والملزمة⁵⁹. يُضاف إلى ذلك الميل إلى الصراع فيما بين الوزارات أو فيما بين الوكالات بشأن الأهداف والأولويات (بين البنك الدولي والمكاتب الإقليمية التابعة للأمم المتحدة، على سبيل المثال)، والتعهد بموارد غير كافية لتنفيذ الأهداف، والتركيز على الأعمال غير المثيرة للخلافات السياسية (مثل إزالة الألغام) بدلاً من القضايا الأكثر صعوبة. ولا تزال التحديات التي تواجه المدخل الغربي الفعال لإصلاح قطاع الأمن في البلدان العربية (أو غيرها) في ازدياد⁶⁰.

من الواضح أن غياب التنسيق يتفاقم من خلال المصالح المتضاربة بين الحكومات والوكالات الغربية. ويلقي هذا الضوء على المشكلة الثانية التي تؤثر على مقاربة تلك الجهات لإصلاح قطاع الأمن، وهي أن التشجيع الفعال لإصلاح قطاع الأمن، ناهيك عن الديمقراطية وحقوق الإنسان بصورة أكثر عمومية، يمكن أن يتضارب مع سياساتها وأولوياتها الأخرى في المنطقة العربية. والأمر الأكثر وضوحاً هو أن العديد من المحللين يرون أن تشجيع إصلاح قطاع الأمن غالباً ما يتصادم مع سياسات صادرات السلاح الغربية؛ فالواقع أن وزارات مختلفة في الحكومة نفسها يمكن أن تعمل من أجل أغراض متضاربة⁶¹.

التركيز فقط على ما 'يمكن إنجازه'. - *A Review of Security-Sector Reform*, p. 18.

⁵⁹ Drawing on DAC, *Security System Reform and Governance*, p. 52.

⁶⁰ Chanaa, *Security Sector Reform*, pp. 56-59.

⁶¹ Neil Cooper and Michael Pugh, *Security Sector Transformation in Post-Conflict Societies*, Working Papers No. 5, Centre for Defense Studies, London, February 2002. On inter-ministerial clash, Herbert Wulf, *Security Sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reforms with Recommendations for Technical Cooperation*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), October 2000, p. 30.

⁶² 'Security-sector reform: development breakthrough or institutional engineering?', *Conflict, Security & Development*, Vol.1, No. 1, 2001, pp. 15-16. Also on the problematic impact of commercial and strategic interests, Chanaa, *Security Sector Reform*, p. 56.

⁶³ Louise Anderson, *Security Sector Reform in Fragile States*, DIIS Working Paper 2006/15, Danish Institute for International Studies, 2006, p. 1. ON SSR and counter-terrorism, Michael von Tangen Page and Olivia Hamill, *Security Sector Reform and its Role in Challenging of Radicalism*, DIIS Working Paper 2006/10, Danish Institute for International Studies, 2006.

ما بعد السوفيتية عقب عام 1989، وجنوب إفريقيا ما بعد الفصل العنصري بعد عام 1994؛ وكما يشير روبين لوكام، فإن تعاقب التحول الديمقراطي الخاص بـ"الموجة الثالثة" في أمريكا اللاتينية في الثمانينيات، الذي لحقت به تلك الحالات، هو الذي قاد بالفعل الطريق إلى إصلاح قطاع الأمن، قبل أن يشيع المصطلح في الخطاب الرسمي الغربي.⁶⁷ وبناءً على ذلك، يستعرض هذا القسم في البداية الاتجاهات والأنماط العامة التي تؤثر على حوكمة قطاع الأمن في المنطقة العربية، من ناحية المبادئ العامة الثلاثة التي يقترحها بيلامي وسبق ذكرها: المراقبة والمقدرة والتعاون. وهو بعد ذلك يحلل التحديات والعقبات التي يفرضها الوضع الخاص لقطاع الأمن (حسب تعريفه الواسع) في العلاقة بين الدولة والمجتمع على تطوير أجنحة إصلاح قطاع الأمن المحلي والسعي للوصول إليه في البلدان العربية.

اعتماداً على بيلامي، فإن المُخرجات الأساسية لإصلاح قطاع الأمن يمكن تلخيصها كما يلي:

(1) المراقبة: جعل قوات الأمن خاضعة لمحاسبة السلطات المدنية المنتخبة بطريقة ديمقراطية وضمن التزامها العام بحكم القانون؛ وتطبيق المبادئ نفسها الخاص بالإدارة المالية والشفافية على كل فروع قطاع الأمن مثلما على سائر الحكومة؛ وبناء المقدرة داخل الحكومة والمجتمع لتدقيق سياسة الدفاع ونفقاته وأدائه.

(2) المقدرة: إنشاء قطاع أمن محترف قادر على تحمل مسؤولياته الأمنية الداخلية والخارجية بطريقة تتسم بالفاعلية والكفاءة والمشروعية؛ وتوضيح الصلاحيات والسلطات والتميز الوظيفي لكل فروع قطاع الأمن؛ وخلق أنظمة حوكمة للقطاع ذات مستوى من الخبرة والموارد يكفي لتنفيذ السياسات الأمنية للحكومة.

(3) التعاون: إعادة توجيه المنظمات فيما يتعلق بالمهام الجوهرية والمواقف المهنية؛ وتشجيع الثقافات الجديدة الخاصة ببناء الثقة مع المجتمع

هربرت وولف من أنه "لا يزيد حتى الآن عن كونه إعادة تسمية"⁶⁴. وهدف هؤلاء هو أن يبينوا لمتخذي القرار الغربيين أنهم مشاركون بالفعل على نحو موسع في أنشطة ذات صلة بإصلاح قطاع الأمن، ويقنعوهم كذلك بتبني إصلاح قطاع الأمن على نحو أكثر رسمية وتنظيماً. وتجميع مالكوم تشالمرز لأنشطة الاتحاد الأوروبي المدرجة تحت عنوان إصلاح قطاع الأمن في كتابه *Security Sector Reform in Developing Countries: an EU Perspective (2000)* نموذج لتلك الدعوة، ولكن من الواضح أنه لم يؤثر على سياسة الاتحاد الأوروبي في المنطقة العربية. ومن الواضح كذلك أن ورشة عمل مركز هنري ستيمسون التي سبق ذكرها، كانت تحركها روح مشابهة، بإشارتها إلى أن قائمتها التي تضم المبادئ الوظيفية التي يمكن فيها لحلف الناتو مساعدة الدول الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية على التحسن - فيما يتصل في الغالب بالإصلاح العسكري أو تحديث الدفاع، تمييزاً له عن إصلاح قطاع الأمن - "قد تصل إلى حد إصلاح قطاع الأمن"⁶⁵.

قطاعات الأمن العربية: المراقبة والمقدرة والتعاون الإشكالية

إذا كان التقويم السابق للسياسات الغربية يخدم غرضاً ما، فهو بيان أن إصلاح قطاع الأمن (ناهيك عن التحول الديمقراطي) في المنطقة العربية لن يتم تحقيقه من الخارج، ما لم يحركه الفاعلون المحليون الأقوياء. وبدون القيام بذلك، كما يقول بيلامي، فإن أي تقدم يتحقق سينقصه الجوهر وسيظل خاضعاً للتأثيرات والقوى الخارجية⁶⁶. والواقع أنه منذ انتهاء الحرب الباردة، جرى إصلاح حقيقي ودائم لقطاع الأمن فقط في الأماكن التي سمح فيها التوافق المحلي القوي بصياغة أطر شاملة ومتكاملة، وخاصة في البلدان

⁶⁴ Wulf, *Security Sector Reform in Developing Countries*, p. 16.

⁶⁵ Laipson et al, *Security Sector Reform in the Gulf*, p. 14.

⁶⁶ 'Security Sector Reform', p. 114.

⁶⁷ 'Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict', pp. 16-17.

مؤسسات أمنية قوية أثبتت ولاءها للأنظمة القائمة، حيث منحت تلك الأنظمة القدرة على مقاومة التغيير الذي ينبغي عدم التهوين من شأنه⁶⁹. والنتيجة، كما تؤكد مؤشرات 'الديمقراطية' و'الحرية' التي جمعتها منظمات عديدة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبيت الحرية، هي أن 13 من بين 19 بلداً عربياً تقع عالمياً في القسم الأسفل من فئة 'غير حر'، بينما الستة بلدان الباقية تقع ضمن فئة 'حر جزئياً'⁷⁰.

يوجد يسار قطارنة المأزق العربي العام في تقويمه للعلاقات المدنية-العسكرية في الأردن، ويقع ضمن فئة 'حر جزئياً'. فالمملكة لديها "على الورق على أقل تقدير مجموعة من الآليات الشكلية التي يزعمون من خلالها ضمان الرقابة المدنية على القوات المسلحة"، ولكن في الواقع ليست هناك "بنود دستورية تنظم وظائف القوات المسلحة، ولجان الدفاع البرلمانية، ولجان الحسابات العامة، وقوانين المراجع والخزانة، والمراجعة الداخلية ولوائح الخدمات. ولا وجود في الأردن لنظام محقق الشكاوى في وزارة الدفاع أو في الجيش". والشئ اللازم هو "إلغاء محاكم أمن الدولة التي تُستخدم عادةً لمحاكمة مرتكبي الجرائم السياسية، وإلغاء الاستقلال المالي للجيش بإخضاع عملية تخطيط ووضع ميزانية الأمن القومي المستقلة عادةً للإشراف والمراجعة من قِبَل البرلمان"⁷¹. وما يصدق على الجيش النظامي يصدق إلى حد كبير على سائر قطاع الأمن، أي

المحلي والبلدان المجاورة؛ وتعزيز القدرة على مواجهة الأخطار الجديدة.

المراقبة

يمكن أن يُقال إن عدداً من الدول العربية يسعى إلى ضمان بعض مُخرجات إصلاح قطاع الأمن على أقل تقدير، ونجحت في ذلك إلى حد ما. ويصدق هذا بشكل خاص فيما يتعلق بتعزيز الاحتراف والكفاءة الفنية الخاصة بأجهزتها الأمنية - وهي القوات المسلحة في الأغلب، وإن يكن ذلك على نحو حصري - وبالتعاون مع النظراء الغربيين، وفي حالات نادرة النظراء الإقليميين. وكان مؤتمر قادة الشرطة والأمن العرب في العاصمة اللبنانية بيروت في تشرين الأول/ أكتوبر من عام 2007 نموذجاً واضحاً لهذا الاتجاه: فقد ركز جدول أعماله، الذي تضمن إشارات إلى حقوق الإنسان في الإصلاح العقابي والأمني، على إنشاء قواعد بيانات إلكترونية لقوات الشرطة العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وعلى تحديث تلك القوات لمواجهة "سرقة الملكية الفكرية، والفساد، وتهريب البشر، والهجرة غير المشروعة، وتهريب المخدرات"⁶⁸. ولكن الاحتراف والتحديث الزائدين لم يترجما بالضرورة إلى التزام محسّن بمعايير حقوق الإنسان، أو المحاسبة أمام الجهات الإشرافية المدنية المنتخبة بطريقة ديمقراطية، أو الشفافية.

وإذا ما أخذنا حزمة المُخرجات السابقة ككل، لاتضح أنه لك يشرع أي بلد عربي بإصلاح قطاع الأمن، ناهيك عن انجاز ذلك. فكما أشار لبيسون وآخرون، أنشأت معظم الدول العربية

⁶⁹ 'Prospects for Middle East Security-Sector Reform', pp. 99 and 101. This is also the argument of Arab commentators tackling the security sector in some of the freer media outlets. For example, Karim 'Abed, 'The idea of "society" in the imagination of the state of [security] apparatuses', *al-Hayat*, 31 October 2007. [In Arabic.]

<http://www.daralhayat.com/opinion/ideas/10-2007/Item-20071030-f1b60009-c0a8-10ed-0004-6136db64b73d/story.html> and Khaled al-Hroub, 'Democratizing Arab "intelligence"', *al-Ittihad*, 8 October 2007.

<http://www.alittihad.ae/wajahatdetails.php?id=31551> *Ibid*, p. 104.

⁷¹ 'Security Sector Reform: A Jordanian Perspective', LCPS project, draft, July 2006, pp. 5 and 6.

⁶⁸ Conference of Arab police and security chiefs in Beirut studies coordination, counter-terrorism, and humanitarian law', 31 October 2007.

http://www.daralhayat.com/arab_news/levant_news/10-2007/Item-20071030-f231f86d-c0a8-10ed-0004-6136046afb8e/story.html

Quote from Lebanese Interior minister Basim al-Sabaa in *Daily Star*, 31 October 2007

http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=1&categ_id=2&article_id=86412

المسلحة وأجهزتهما الاستخباراتية، إلى جانب القيام بدور مهم في الإشراف على أجهزة الأمن الداخلي.

وليست السيطرة ذات سمة أقل شخصية في الجمهوريات العربية: فالرئيس المصري حسني مبارك يمارس سيطرة مباشرة على الشرطة والتعيينات المهمة، وهو الحكم في المنازعات التي تنشأ بشأن الاختصاصات وفي الإنفاق في القوات المسلحة وأجهزة الاستخبارات بشكل خاص، وكذلك الحال بالنسبة لنظيره السوري بشار الأسد، بينما في اليمن يتولى العديد من أبناء الرئيس على عبد الله صالح وأبناء أخوته وأصهاره قيادة قوات الأمن والمناطق العسكرية، وفي ليبيا، في أقصى طرف الطيف، يحدد الرئيس معمر القذافي بالفعل، باعتباره رئيس 'القطاع الثوري' (ويشمل القيادة الثورية، واللجان الثورية)، القرارات المهمة المتعلقة بكل أفرع قطاع الأمن.⁷³

ينتج عن ذلك أن مجالس الوزراء والوزراء يتمتعون بقليل من السلطة الحقيقية على قطاع الأمن في معظم البلدان العربية، وإن كان انعدام المراقبة شديد الحدة فيما يتصل بالقوات المسلحة، أكثر مما هو بالنسبة للأمن الداخلي. وعندما لا يكون وزراء الدفاع من أبناء الأسر الحاكمة، كما هو الحال في معظم بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية، فعادةً يكونون بلا سلطة بحيث لا يمارسون أية مراقبة فعلية أو إشراف فعلي على أي جانب من جوانب إدارة القوات المسلحة، بما في ذلك وضع السياسات والميزانيات، أو التعيينات المهمة، أو تحديد الخطط العملية واحتياجات المشتريات. وفي مصر "يدير الجيش" وزارة الدفاع، بينما ألغى مرسوم رئاسي في الجزائر منصب وزير الدفاع في كل شيء ما عدا الاسم وجعل الجيش مستقلاً عن المراقبة المدنية.⁷⁴ كما أصبح الرئيس عبد

الشرطة وأجهزة الاستخبارات والقوات شبه العسكرية وقوات الاحتياط، في المنطقة العربية. مع بعض الاختلافات والاستثناءات الجزئية، تعكس السيطرة على قطاع الأمن بشكل خاص وحاد تركيز السلطة التنفيذية في الدول العربية. وبالإشتراك في ذلك مع الكثير من الديمقراطيات الحقيقية، يُعرّف كل من رؤساء الدول العربية من الناحية الدستورية في الواقع بأنه القائد الأعلى للقوات المسلحة الوطنية. ومع ذلك فإن السيطرة التي يمارسونها فعلية وليست اسمية باستمرار، بمعنى أنها تمتد إلى الإشراف السياسي وما بعده، بجعل الجيش (وفي كثير من الأحيان أجهزة الاستخبارات، بل وفي بعض الأحيان قوات الأمن الداخلي) يتبعهم مباشرة. يصدق هذا على الأنظمة الملكية في المنطقة العربية صدقه على الأنظمة الجمهورية فيها: ففي المملكة العربية السعودية يرأس الملك عبد الله الحرس الوطني وفرع الاستخبارات بينما أخواه غير الشقيقين سلطان بن عبد العزيز ونايف بن عبد العزيز هما على التوالي وزير الدفاع والطيران، ووزير الداخلية - ويتحكمون في القوات المسلحة ومجموعة كبيرة من وكالات الأمن الداخلي - ويتولى ابن شقيقه نواف بن نايف بن عبد العزيز رئاسة الاستخبارات العامة (التي كانت تسمى من قبل إدارة الاستخبارات العامة)⁷². وينطبق جزء كبير من هذه الحالة على مجلس التعاون لدول الخليج العربية، حيث كان يمكن اعتبار المراقبة المدنية مطلقة، لولا سيطرة الأسر الحاكمة بشكل مباشر على أجهزة الأمن. ويمارس العاهلان الأردني والمغربي سيطرة مباشرة فعلية على قواتهما

⁷² Anthony Cordesman and Nawaf Obaid, *The Saudi Security Apparatus: Military and Security Services – Challenges and Developments*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No. 147, August 2004, pp. 5 and 6. الداخلي أجهزة الأمن العام، وقوات إدارة الأمن العام، وقوات الدفاع المدني، وحرس الحدود، وخفر السواحل، وقسم الجوازات والهجرة، وقوات المجاهدين، وقوات مكافحة المخدرات، وقوات الأمن الخاص، ومكتب الاستخبارات العامة، بالإضافة إلى شرطة "المطوعين" الدينية التي تتبع الملك بالإشتراك مع رجال الدين الإسلامي، وتُعرف رسمياً باسم هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر.

⁷³ Hanspeter Mattes, *Challenges to Security Sector Governance in the Middle East: The Libyan Case*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No. 144, August 2004, p. 24.

⁷⁴ Bonn International Center for Conversion, 'Inventory of security sector reform (SSR) efforts in developing and transition countries: Near and Middle

قيود وتوازنات برلمانية لإخضاع السلطة التنفيذية للمحاسبة.

يبين ما سبق إن البرلمانات العربية تمارس مراقبة قليلة أو غير فعالة على قطاع الأمن. وتمثل الكويت حالة تبعت على الإعجاب، ولكنها منفردة، للإشراف البرلماني: فوزيرا الدفاع والداخلية مسئولان أمام مجلس الأمة، كما تستجوب لجنة الداخلية والدفاع بالمجلس الوزيرين وكبار مسؤولي الأمن بما في ذلك رؤساء الاستخبارات، وتصدر منذ عام 2002 تقريراً سنوياً عن حقوق الإنسان يتضمن آراء نقدية إلى حد كبير ويتناول ادعاءات التعذيب، وفي عام 1994 أجبر المجلس الحكومة على إلغاء الممارسة السابقة وتقديم ميزانية وزارتي الدفاع والداخلية للحصول على موافقته⁷⁷. وفيما بين عامي 1996 و2006 استجوب كذلك المجلس التشريعي الفلسطيني واللجنة المالية فيه مجلس وزراء السلطة الفلسطينية من حين لآخر بشأن أداء قطاع الأمن وإنفاقه - وتلقى من حين لآخر إجابات صادقة، مثلما حدث حين اعترف رئيس الوزراء أحمد قريع ورئيس الاستخبارات العامة أمين هندي بأن قوى الأمن لجأت إلى الحماية العشوائية وشاركت في أنشطة إجرامية، وذلك في جلسات استماع عقدتها 'اللجنة الخاصة لدراسة الوضع السياسي والميداني' في تموز/ يوليو من عام 2004 - إلا أن الأمر الأكثر شيوعاً بكثير كان هو رفض قادة الأمن الحضور بالمرّة⁷⁸. الواقع أن الأمر الأكثر شيوعاً بكثير في المنطقة العربية هو تعامل البرلمانات مع أمور الدفاع والأمن على أنها تابوهات. وتفقر البرلمانات في الأغلب إلى التفويض الدستوري لاستجواب السلطة التنفيذية بشأن هذه الأمور أو المطالبة بتقديم ميزانية الدفاع الأكثر عمومية (ناهيك عن تفاصيل الإنفاق والمشتريات). ولكن حتى تلك

العزيم بوتفليقة وزير الدفاع، وهو النمط الذي تكرر في الأردن، حيث جرت العادة أن يتولى رئيس الوزراء حقيبة الدفاع منذ عام 1970. وهكذا فمع أنه من المفترض أن يدير وزير الدفاع الأردني القوات المسلحة ويصدر كل القرارات المتصلة بسياسة الدفاع، ويرأس مجلس الدفاع الذي يصيغ السياسة العامة والخطط العملية واحتياجات المشتريات، وهلم جرا، نجد أن الملك هو الذي يقرر في واقع الأمر كل تلك الأمور، بينما يكون رئيس هيئة أركان الجيش مسؤولاً أمامه هو وحده. وما لا يقل أهمية عن ذلك أنه بالرغم من التفويض الشكلي لسلطات الدفاع لرئيس الوزراء، فإن الأخير ليس مسؤولاً أمام البرلمان فيما يتعلق بأمر الدفاع⁷⁵. وفي الوقت نفسه لا توجد في ليبيا وزارة دفاع بالمرّة.

تمارس وزارات الداخلية العربية في العادة قدراً أكبر بكثير من المراقبة السياسية والوظيفية على أجهزة الأمن الداخلي - على عكس وزارات الدفاع التي تقوم بما يزيد قليلاً عما يقوم به الملحقون الإداريون للقوات المسلحة، حيث توزع الرواتب وتدير المعاشات التقاعدية - ولكن عادةً ما ترفع أجهزة الاستخبارات تقاريرها إلى رئيس الدولة، مع مشاركة رئيس الوزراء الاسمية كما في الأردن، حيث يتبع كذلك مدير الأمن العام الملك عبد الله الثاني، بالرغم كونه يتبع اسمياً وزارة الداخلية⁷⁶. على سبيل المثال، تتبع المخابرات العامة في مصر الرئيس مبارك، وفي الجزائر يتبع الأمن العسكري الرئيس بوتفليقة. والشائع بالنسبة لرؤساء الاستخبارات أن يتبعوا رؤساء الوزراء أو الرؤساء في الديمقراطية الناضجة كذلك، ولكن الفرق الأساسي في المنطقة العربية هو غياب أية

East', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), pp. 4 and 9.

.And Volpi, http://www.bicc.de/ssr_gtz/GTZ 'Democratisation and its Enemies', p. 171.

Nawaf Tell, *Jordanian Security Sector Governance: Between Theory and Practice*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No. 145, August 2004, p. 4.

Tell, *Jordanian Security Sector Governance*, p. 6.⁷⁶

⁷⁷ Ghanim al-Najjar: *Challenges of Security Sector Governance in Kuwait*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No. 142, August 2004, pp. 15 and 18.

⁷⁸ Appendix, Summary of the Special Committee Hearings, from Amin Hindi (15 July 2004, pp. 6 and 9) and Ahmad Qurei' (17 July 2004, p. 13) (in Arabic).

إهدار الأموال والفساد ويجعل التخطيط مستحيلًا وغير فعال⁸².

وعلى أي الأحوال، فقد أثبتت السلطة التنفيذية فاعليتها في إعاقه التقصي البرلماني أو استباقه حتى حينما يكون ذلك مسموحاً به اسمياً. وكما يشير غانم النجار، فإن لجنة شؤون الدفاع والداخلية بمجلس الأمة الكويتي زاخرة بأعضاء المجلس الموالين للحكومة، مما يضمن تعطيل قدر مما تمثله كتحد. وتعني السياسة الليبرالية الكويتية أنه يمكن كذلك لأعضاء المجلس من المعارضة مناقشة أمور الأمن علناً في وسائل الإعلام؛ ولكن هذا أمر شديد الندرة في المنطقة العربية، حيث تضيق رقابة الدولة وقوانين الصحافة القامعة بشدة المجال أمام تطور المناقشة العامة. وقد استأنفت الصحافة اللبنانية تراثها من حرية التعبير في أعقاب رحيل القوات السورية وأفراد الاستخبارات السوريين في نيسان/ أبريل من عام 2005، حيث تناقش بانفتاح التورط المحتمل لبعض قادة الأمن وأجهزة الاستخبارات في اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري، ولكنها مترددة مع ذلك في القيام بعمل تحقيقات عن الجيش أو الاستخبارات أو أجهزة الأمن الداخلي.

يمكن قول الشيء نفسه إلى حد كبير عن الإعلام الفلسطيني: فقد حملت صفحات جريدة الأيام اليومية الرئيسية مقالات نقدية ومقالات رأي عن قوات الأمن ونشرت الملاحق الخاصة عن إصلاح قطاع النقد، ولكن تلك الثغرات جاءت فقط بعد موت عرفات وما زالت قائمة على نحو غير منتظم منذ ذلك الحين⁸³. وألزمت إدارة حماس نفسها علناً في صيف 2007 بإعادة بناء "واقع جديد، وشرطة جديدة، وجهاز أمن جديد، وقضاء شرعي جديد"، ولكن السلطة الفلسطينية انقسمت بعد ذلك إلى

البرلمانات القليلة المخولة دستورياً بالإشراف على الميزانيات - في مصر ولبنان والكويت والمغرب واليمن - تفضل ألا تمارس سلطتها⁷⁹. ويتمتع البرلمان الأردني بسلطة اسمية لإقرار ميزانية الدفاع باعتبارها بنداً واحداً، بدون أية تفاصيل، ولكن خلوه من لجنة خاصة ذات سلطة محددة لمناقشة الأمن يضعف فاعليته؛ بل إن ميزانية الشرطة المفصلة التي يتلفاها تنسم بالغموض إلى حد ما، ويقر رئيس الوزراء ميزانية الاستخبارات بشكل سري⁸⁰. والمجالس التشريعية الأخرى، مثل مؤتمر الشعب العام الليبي، ليست لها سلطة رسمية على أي جانب أو ميدان من قطاع الأمن: فالإنفاق على الشرطة ووكالات الأمن الداخلي التابعة للنظام غير مسجلة، ويُرفع تقرير عن ميزانية الدفاع ولكن بقليل من التفصيل والبيانات غير الموثوق بها، واللجنة الشعبية العامة (مجلس الوزراء) ليست لها سيطرة على الميزانية، وإن كانت هي التي تقرها ولكن ذلك محض شكلي⁸¹.

في البلدان العربية التي ليس بها مجلس تشريعي بالمرّة، هناك عدد أقل من الضمانات العامة، وللسلطة التنفيذية مطلق الحرية في وضع السياسات، والخطط العملية، والميزانيات. والنتيجة هي عدم وجود موازنة صحيحة وقيود مالية وشفافية. ولا تتضمن ميزانية الدفاع السعودية، التي تُنشر بلا تفاصيل، كل مشتريات المعدات والخدمات، وغالباً ما تجري زيادتها بعد نشرها؛ ولا يتم الإبلاغ عن التدفقات النقدية وقيمة النفط الفعلية المستخدمة في صفقات تبادل كبيرة مقابل السلاح؛ وهي تزيد مشاكل الشفافية المالية بالتكتم بشأن عقود الخدمة والدعم، مما يؤدي إلى

⁸² Anthony Cordesman and Nawaf Obaid, *The Saudi Security Apparatus*, pp. 10 and 14.

⁸³ See, for example, the special supplement on SSR prepared by Muwatin Institute for the Study of Civil Society, *Parliamentary Horizons (Afaq)*, Vol. 11, No. 1, 27 February 2007. [In Arabic.] البحثية غير الحكومية ومنظمة الدعوة ما هو أكثر استباقاً من من الصحافة في هذا المجال: بالإضافة إلى "مواطن" فإن الأكثر نشاطاً هما "أمان" والجمعية الأكاديمية الفلسطينية لدراسة الشؤون الدولية.

⁷⁹ Arnold Luethold, 'Security Sector Reform in the Arab Middle East: A Nascent Debate', in Alan Bryden and Heiner Hänggi (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Münster, LIT Verlag, 2004, pp. 93-118.

⁸⁰ Tell, *Jordanian Security Sector Governance*, p. 7 and 10-11.

⁸¹ Mattes, *Challenges to Security Sector Governance in the Middle East*, pp. 11-12 and 27.

حكومتين متنافستين في أعقاب استيلاء حماس العسكري على غزة. وقد ألغى شلل المجلس التشريعي الفلسطيني - مع وجود ما يزيد على ثلث أعضائه في السجون الإسرائيلية منذ تموز/ يونيو 2006، وامتناع الأعضاء من كتلة فتح عن الحضور - أية فكرة خاصة بإصلاح قطاع الأمن، ذلك أن مثل هذه المساعي أخلت السبيل لعسكرة السياسة الفلسطينية وميل الحزبين الرئيسيين الواضح إلى اللجوء إلى الممارسات القمعية في التعامل مع المعارضة والنزاعات الداخلية⁸⁴. علاوة على ذلك، وبالرغم من غياب التحديات البرلمانية الفعالة، أبعدت السلطات التنفيذية في عدد من البلدان العربية الأمور الأمنية من الجدول العام والتدقيق بإقامة مجالس للأمن الوطني تكون محاسبة فقط أمام رؤساء الدول. ويرأس الملك مجلس الأمن القومي الأردني الذي يضم رئيس الوزراء، ورئيس الديوان الملكي، ومستشار الأمن القومي للملك، ورئيس هيئة أركان الجيش، ومدير الأمن العام، ومدير إدارة الاستخبارات العامة؛ وبما أنه لم يشكّل بقانون، فهو غير مسئول أمام البرلمان⁸⁵. وفي الكويت أنشئ المجلس الأعلى للدفاع بمقتضى الدستور في عام 1963، ولكن قانوناً صادر في عام 1997 أمر بتشكيل مجلس الأمن القومي الجديد باعتباره جهة للإشراف على الأمن وتخطيطه. ومع أن عضوية الجهتين متطابقة تقريباً، فإن اجتماعات المجلس الأخير وقراراته ذات طابع سري؛ وكونه يتعامل مع أمور تتراوح بين مشتريات السلاح وإعادة رسم خريطة الدوائر الانتخابية، يوحي بأنه وسيلة للالتفاف على التدقيق والمراقبة⁸⁶.

سياسة الأمن الوطني⁸⁷. واستغل عرفات كذلك مجلس الأمن القومي، الذي كان يفترق كذلك إلى الاختصاص القانوني الواضح، والإجراءات الرسمية، والعضوية الثابتة، في الالتفاف حول مطالب المحاسبة والإصلاح في قطاع الأمن من جانب مجلس الوزراء والبرلمان والمنظمات غير الحكومية المحلية، والمانحين الدوليين، ولجأ خلفه محمود عباس إلى تلك الجهة مرة أخرى للالتفاف على سيطرة الحكومة على قطاع الأمن بعد فوز حركة حماس المعارضة في الانتخابات العامة في كانون الثاني/ يناير من عام 2006⁸⁸. وفي بلدان عربية أخرى، توجد قيادات أمنية 'مشابهة'، وعلى قدر أكبر من عدم الرسمية: كما أشرنا من قبل، يرأس الرئيس الفدافي 'القطاع الثوري' الذي يحتكر كل القيادة والسيطرة الفعلية على قطاع الأمن بالكامل في ليبيا، بينما كبار القادة العسكريون الجزائريون، العاملون والمتقاعدون، ما زالوا أصحاب قرار مهمين بالرغم من الاستقلال النسبي الذي يتمتع به الرئيسي بوتفليقة منذ إعادة انتخابه في عام 2004، وبالرغم من إنشاء منصب الأمين العام داخل وزارة الدفاع لتأكيد السلطة المدنية.

المقدرة

يظهر استطلاع المنطقة العربية أن سعي السلطات التنفيذية إلى السيطرة الحصرية التي لا تخضع للمحاسبة على قطاع الأمن كانت له نتائج إشكالية فيما يتعلق بمقدرة هذا القطاع. وكانت هناك جهود لتحسين وتحديث بعض الأجهزة الأمنية، حين كان ذلك يخدم مصلحة رؤساء الدول والنخب الحاكمة وأولوياتهم السياسية، إلا أنه حتى حين كانت الكفاءة التقنية تتحسن، فنادرًا ما كان ذلك يمتد عبر قطاع الأمن، وكان الأداء في الجزء الأكبر يظل مفتقرًا للنظام. وفي المنطقة العربية بصورة عامة،

⁸⁷ Abdallah Saaf, 'La question de la gouvernance démocratique de la sécurité au Maroc', to be published in the journal ABHATH, Morocco.
⁸⁸ Abdallah Saaf, 'La question de la gouvernance démocratique de la sécurité au Maroc', to be published in the journal ABHATH, Morocco.

⁸⁴ Hamas senior figure Mahmoud Zahhar, cited in *After Gaza*, Middle East Report N°68, International Crisis Group, 2 August 2007, p. 18.
⁸⁵ Tell, *Jordanian Security Sector Governance*, p. 9.
⁸⁶ Najjar: *Challenges of Security Sector Governance in Kuwait*, pp. 2 and 3.

والأمني الداخلي "نادر في أفضل الأحوال"، والمشكلة مركبة لأن الأمراء الآخرين الذين هم حكام للمناطق لهم دور مهم كذلك في تشكيل السياسة الأمنية على المستوى المحلي⁹². وفي ليبيا يُقال إنه لا توجد صلات أفقية بالمرّة بين التنظيمات الأمنية، بل إن هناك صلات رأسية فحسب تؤدي إلى 'القطاع الثوري' وبشكل أكثر تخصيصاً إلى القذافي⁹³.

كان من الطبيعي أن يصحب تكاثر التنظيمات الأمنية تضخم كبير في أعداد الأفراد. وقد بلغ عدد قوة الأمن الفلسطيني 87 ألفاً في شعب قوامه 3,5 مليون نسمة في أوائل عام 2007، هذا عدا 13 ألف رجل جندتهم حكومة حماس، بينما يبلغ عدد أفراد الجيش اللبناني، وقوة الأمن الداخلي والمكتب الثاني 125 ألفاً في شعب قوامه 4 ملايين نسمة⁹⁴. وفي ليبيا، التي بها عدد مشابه من السكان، يقدر عدد أفراد الشرطة بما يتراوح بين 30 ألفاً و50 ألفاً، غير أن تنظيمات 'حراس الثورة'، التي تقوم بدور أمني داخلي أكثر أهمية، تشمل اللجان الثورية التي قُدِّر عدد أفرادها بـ 60 ألفاً في عام 2002، وقوات المقاومة الشعبية، وهي قوات حرس أوكلت إليها حماية المباني العامة، قد بلغ عدد أفرادها 45 ألفاً عند تأسيسها في عام 1974، وزاد منذ ذلك الحين⁹⁵.

العراق، الذي يشهد انتشاراً متفجراً للأجهزة الأمنية بسبب توليفة محاربة التمرد ودمج المصالح المجتمعية المختلفة، كانت به قوة شرطة قوامها 120 ألف فرد في عام 2004 (بزيادة قدرها 30 ألف فرد على الهدف المحدد) وكان الإجمالي 230 ألفاً في أيلول / سبتمبر 2007 (إلى جانب 104 آلاف في أجهزة الأمن الأخرى و14 ألفاً في جهاز حماية المنشآت)، مقارنةً بـ 60 ألفاً في عهد

يعاني قطاع الأمن من التمييز الوظيفي السيء بين الأجهزة المختلفة، حيث تتداخل الاختصاصات وتزدوج الأدوار، وتتكاثر تنظيمات القيادة وسلاسلها، مع تضخم كبير في أعداد الأفراد وكشوف المرتبات، مما يؤدي إلى الأداء غير الفعال وعدم الكفاءة المالية.

وكمثال من بين عدد قليل من النماذج، يشمل جهاز الأمن الداخلي المغربي تنظيمات شرطية وشبه عسكرية متداخلة عديدة: الشرطة الوطنية، وفرق التدخل المتحرك، وجهاز الاستخبارات العامة، وقوات الاحتياط، وهي جميعها جزء من وزارة الداخلية. أما الدرك الملكي الذي يتبع وزارة الدفاع، فمسئول عن تنفيذ القانون في المناطق الريفية وعلى الطرق الوطنية السريعة⁸⁹. وفي لبنان اكتسب الجيش من الناحية الرسمية دوراً أساسياً مهماً في مساعدة الأمن الداخلي في أعقاب انتهاء الحرب الأهلية في عام 1990 – وهو الدور الذي قام به العديد من الجيوش العربية – بينما زاد عدد أجهزة الاستخبارات الداخلية إلى ستة – حيث أضيف مكتب الاستخبارات، والمديرية العامة لأمن الدولة، والحرس الرئاسي، وجهاز أمن المطار إلى المكتب الثاني الموجود من زمن بعيد وفي كل مكان⁹⁰.

رغم أن إنشاء السلطة الفلسطينية قد تم في عام 1994 فحسب، فهي سرعان ما أصبحت مشهورة بتكاثر وتكرار أجهزتها الأمنية الاثني عشر، اتباعاً لنموذج قائم منذ السبعينيات في سوريا وأماكن أخرى⁹¹. وفي المملكة العربية السعودية، حيث يرأس كل من الملك عبد الله ووزير الدفاع خالد بن سلطان ووزير الداخلية جهاز الاستخبارات الخاص به، نجد أن تنسيق السياسة والتخطيط والميزانية عبر القوات المسلحة والحرس الوطني

⁹² Cordesman and Obaid, *The Saudi Security Apparatus*, pp. 5-7.

⁹³ Mattes, *Challenges to Security Sector Governance in the Middle East*, p. 19.

⁹⁴ Belloncle, 'Prospects of SSR in Lebanon', pp. 6, 9, and 10-12.

⁹⁵ Mattes, *Challenges to Security Sector Governance in the Middle East*, pp. 4, 6, and 15.

⁸⁹ Bonn International Center for Conversion, 'Security Sector Reform in Morocco', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), p. 3. http://www.bicc.de/ssr_gtz/

⁹⁰ Edouard Belloncle, 'Prospects of SSR in Lebanon', *Journal of Security Sector Management*, Vol. 4, No. 4, November 2006, pp. 6, 9, and 10-12.

⁹¹ Yezid Sayigh, 'The Palestinian paradox: statehood, security and institutional reform', *Conflict, Security & Development*, Vol. 1, No. 1, 2001, 101-108.

الرواتب المتضخمة، وهو ما يضعف بشدة، كما أشرنا من قبل، المقدر في قطاع الأمن عبر المنطقة. ومن المفارقة أن النتيجة الإضافية هي عدم كفاية عدد العاملين في الفروع الأكثر أهمية لـ'الأمن الإنساني' ورفاه المواطنين، في الوقت الذي توجد فيه أعداد زائدة بصورة كبيرة في القوات شبه العسكرية وأجهزة الاستخبارات. ويقدم السودان نموذجاً لا بد من الاعتراف بأنه من نتاج ميراثه الخاص من الصراع الطويل، ولكنه ليس أقل تأثيراً لهذا السبب: إن به 5 آلاف شرطي فقط في ولاياته الجنوبية الخمس بينما المطلوب هو 38 ألفاً أو يزيد، و500 حارس سجون بينما يقدر العدد المطلوب بـ 4800، و22 قاضياً من 750 من المتصور أن يوجدوا طبقاً للاتفاقية السلام الشاملة التي أنهت حربه الأهلية التي دامت طويلاً¹⁰⁰. وبصورة أوسع، فإن النتيجة في العديد من البلدان العربية هي تعميق المأزق الأمني، وتوسيع الفجوة بين النخب والأفكار المجتمعية الخاصة بالأمن، ومنع التغيير في الثقافات الأمنية القمعية، ومنع التعاون المتبادل، الفعال والمجزي، بين الدولة والمجتمع المدني وقطاعات الأمن.

التعاون

تركز أدبيات إصلاح قطاع الأمن الغربية على التعاون باعتباره عنصراً ضرورياً لأنه يوفر وسيلة لتحسين الفاعلية والأداء، ولأنه يشجع الالتزام بالمعايير المهنية والمعايير المشتركة. وبناءً على الحالة المتخلفة لإصلاح قطاع الأمن في المنطقة العربية، فمن المنطقي تعميق مفهوم التعاون: إذا كان المقصود به أن يعكس المعايير الديمقراطية التعددية، ويعزز فكرة الأمن الإنساني، ويشمل التفاعلات بين مجموعة عريضة من الفاعلين والنظراء المحليين والدوليين، فالمطلوب إذن هو قدر كبير من إعادة التوجيه للتنظيمات الأمنية، من ناحية طريقة فهمها لمهامها الجوهرية، وسعيها لتحقيقها. بعبارة أخرى، يدور

الرئيس السابق صدام حسين⁹⁶. وفي الجزائر حشدت حكومة أخرى تحارب المتمردين قوات شبه عسكرية شبه مستقلة ذات تأثيرات مشابهة: يصل عدد أفراد ميليشيات الدفاع الذاتي إلى 200 ألف، وهناك 800 ألف من من الحرس البلدي⁹⁷. وأدى تشكيل جهاز أمن مواز خارج وزارة الداخلية، يتبع الرئيس التونسي زين العابدين بن علي مباشرة، وتُدفع رواتبه من الصندوق 'الأسود'، إلى نمو لا قيد عليه في القطاع، ووسّع المخابرات بصورة كبيرة (وإن كانت الأرقام غير معروفة)، بينما في الأردن زاد عدد أفراد الشرطة وأجهزة الاستخبارات لتعويض تقليل عدد أفراد القوات المسلحة الذي اشتراطه صندوق النقد الدولي⁹⁸.

هناك أسباب ملموسة لأنماط التي سبق ذكرها. فتداخل الوظائف بين الجيش والشرطة - والميل إلى عسكرة الشرطة من ناحية البناء والتدريب والتسليح والرتب والإجراءات العملياتية - ينبع من الجذور التاريخية لقوات الشرطة العربية، التي كانت تشكل في الأصل جزءاً من قوة دفاع واحدة قبل فصلها إدارياً وتنظيمياً. ومقاومة الانقلابات سبب آخر: فقد عملت الأنظمة القائمة على تشظية قطاعاتها الأمنية وقسمها منذ السبعينيات تقريباً كي تقلل التهديدات المحتملة. وفي كل من الأنظمة العربية، الملكية والجمهورية، نجد أن الولاء والتكرار والتنافس والمحسوبية مفضلة على الكفاءة والأداء والتأزر والتكامل والتشغيل البيئي (تبادل المعلومات مع الجهات الأخرى)⁹⁹. وتشمل نتائج ذلك ازدواج الأدوار، والنفور الهيكلية من التنسيق بين الأجهزة، وكشوف

⁹⁶ Rathmell et al, *Developing Iraq's Security Sector* p. 46; and *The Report of the Independent Commission on the Security Forces of Iraq*, pp. 93 and 94.

⁹⁷ Bonn International Center for Conversion, 'Security Sector Reform in Algeria', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), p. 6. http://www.bicc.de/ssr_gtz/

⁹⁸ عن الجزائر انظر BICC, 'Inventory of security sector reform', p. 20. وعن الأردن انظر Qatarneh, 'Security Sector Reform', p. 8.

⁹⁹ Laipson et al, *Security Sector Reform in the Gulf*, p. 11.

¹⁰⁰ Development Advisory Committee (DAC), *Enhancing Security and Justice Service Delivery: Governance, Peace and Security*, OECD, 2007, p. 37.

مدة طويلة على انهيار الاتحاد السوفيتي الذي وأدها¹⁰⁴.

إن إزالة الصيغة العسكرية عن قوات الأمن الداخلي والشرطة وتحسين مقدرتها كي يمكن إعادة توجيه القوات المسلحة النظامية إلى توفير الأمن الخارجي على نحو حصري، سيكون دليلاً ملموساً ومهماً بشكل خاص على التغيير المفاهيمي والثقافي اللازم في المنطقة العربية. وبناءً على التجربة الأمريكية اللاتينية في الثمانينيات التي تبين ذلك، يحدد أرتور كوستا وماتيو ميديروس الحاجة إلى تغييرات في التنظيم والتدريب والانتشار والمراقبة والاستخبارات والعدالة، بينما يقولان إن الفرق المهم يكمن في كيفية نشر قوات الأمن الداخلي والخارجي¹⁰⁵. وتقدم قوات الأمن العام الأردنية واللبنانية والفلسطينية أمثلة ملموسة عن إزالة الصيغة العسكرية في تلك المجالات، وكذلك قوات الأمن المركزي في مصر. ولكن الالتباس ذاك يبرز في التشكيلات شبه العسكرية (مثل قوات الدرك والحرس الوطني) التي تتجاوز الحاجز بين دعم القوات المسلحة وتنفيذ القانون والنظام خارج العواصم، في العديد من البلدان العربية مثل المغرب وتونس والمملكة العربية السعودية¹⁰⁶. وفي حالات عديدة، تتبع قوات الدرك وزارة الدفاع، حيث تشكل جزءاً لا يتجزأ من التنظيمات العسكرية، وتطبق التنظيم العسكري وضوابطه. وفي المغرب على سبيل المثال، ترتبط قوات الدرك التي يبلغ قوامها 20 ألف فرد - ولها قواتها المحمولة الخاصة بها، وكذلك قوات

التعاون في الأساس حول خلق ثقافة أمنية جديد. وتجعل العولمة ذلك أهم من أي وقت مضى، حيث تواجه الدول تهديدات جديدة عابرة للحدود أو عابرة للقوميات وسط خصخصة اقتصادية متسارعة، وتفاعل اقتصادي، وهجرة اجتماعية. أول التحديات وأبرزها بوجه انتاج مفاهيم لإصلاح قطاع الأمن في معظم أنحاء المنطقة العربية هو تحديد أمن الدولة، وليس أمن النظام، على أنه المهمة الأساسية لقطاع الأمن وسبب وجوده¹⁰¹. وكما أكد ليبسون منذ فترة قريبة جداً، فإن النخب الحاكمة غالباً ما تعتبر قطاعات الأمن امتداداً لسلطتها، وهي تدين بالولاء لها وليس لفكرة الدولة أو المواطنة¹⁰². وغالباً ما يقوض تغليب بقاء النظام فكرة الأمن الوطني والإقليمي. والأمثلة على ذلك شائعة: لم يتمكن مجلس التعاون لدول الخليج العربية من منع احتلال إحدى الدول الأعضاء فيه، وهي الكويت، في عام 1990، وفكرت ليبيا تفكيراً جاداً في الإصلاح العسكري في أعقاب النكسات التي تعرضت لها مغامراتها في تشاد، وقاد صدام حسين العراق إلى ثلاث حروب مدمرة سعياً وراء تقوية النظام في الداخل. ولم تكن النتائج بالنسبة للمعايير الديمقراطية والأمن الإنساني مختلفة كثيراً: فقد اعتادت معظم الحكومات العربية العمل في ظل 'بروتوكول ثابت' من الاعتماد على أدوات أمنية فظة في مواجهة المعارضين السياسيين والمنتقدين والمواطنين العاديين الذين يعبرون عن شكواهم¹⁰³. وهذا نموذج لـ "عقلية التحفز الدفاعي"، وهي التسمية التي استخدمها الكسندر جولتس وتونيا پوتمان لوصف مجموعة من المواقف السياسية والثقافية الراسخة، التي لا تزال تدعم ثقافة النزعة العسكرية الروسية بعد انقضاء

¹⁰⁴ 'State Militarism and Its Legacies: Why Military Reform Has Failed in Russia', *International Security*, Vol. 29, No. 2, Fall 2004, pp. 123-124.

¹⁰⁵ 'Police de-militarisation: cops, soldiers and democracy', *Conflict, Security & Development*, Vol. 2, No. 2, DATE, pp. 26, 29, and 33.

¹⁰⁶ Tell, *Jordanian Security Sector Governance*, p. 5;

Belloncle, 'Prospects of SSR in Lebanon', pp. 5 and 7; Brynjar Lia, *A Police Force without a State: A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza*, Ithaca Press, Reading, 2006, Chapter Five; and Beverley Milton-Edwards, 'Palestinian State-Building: Police and Citizens as Test of Democracy', *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 25, No. 1. (May, 1998), 95-119.

¹⁰¹ المرجع السابق، ص 12.

¹⁰² 'Prospects for Middle East Security-Sector Reform', p. 100.

¹⁰³ تعبير جين تشانا عن هذا باعتباره هيمنة 'التراث' التدخل العسكري وغياب فكرة 'الأمن العام'. *Ibid*, pp. 104-106. *Security Sector Reform*, pp. 41-43.

العرفية"، كما تكشف حالات مصر واليمن والجزائر وتونس. وكون تلك الخطوات قابلة للتراجع عنها، أو أنه يمكن تقويضها بطرق أخرى، مسألة تتضح في مصر حيث أنشأت الحكومة مجلساً قومياً لحقوق الإنسان، ذكر بالفعل استخدام التعذيب في السجون في تقريره السنوي، ولكن إلغاء الأحكام العرفية اعقبه مباشرة إصدار قانون مكافحة الإرهاب، وهو أكثر قسوة. وحتى حيثما لم تزد السلطة التنفيذية، كما في حالة النظام غير المستبد نسبياً في الإمارات العربية المتحدة، كان إدخال تدريب حقوق الإنسان لضباط الشرطة مقصوراً على هؤلاء الذين يتعاملون مع حالات تنطوي على العنف ضد النساء، وثبت أنه أمر فريد ولم يمتد إلى سائر قوة الشرطة.

تقصر المعاندة المستمرة للأنظمة والثقافات السياسية الاستبدادية، التي تدعمها قطاعات الأمن الموسعة الطابع شديد البطء والجزئي لتلك التحسينات كما يحدث في المنطقة العربية فيما يتعلق بحقوق الإنسان، والإصلاح العقابي والقضائي، وجهود الصديق والمصالحة التي تتعامل مع ما سبق من انتهاكات. وليبيا والجزائر والمغرب من بين البلدان العربية التي شرعت في مبادرات لتحسين حكم القانون في السنوات الأخيرة - سواء بالحظر الرسمي لاستخدام التعذيب، أو إدخال تدريب حقوق الإنسان لأفراد الأمن، أو العمل على إلغاء القتل بدون محاكمة والاختفاءات، بواسطة قوات الشرطة والأمن - ولكن لا يعني هذا بحال من الأحوال القول بأن الحكومة المدنية في أي من تلك الحالات قادرة الآن على إخضاع الجيش أو الشرطة أو غيرهما من الوكالات الأمنية بشكل روتيني للمراقبة السياسية والمحاسبة القانونية¹⁰⁹. والسلطات المدنية غير قادرة على ضمان احترام الحماية التي يتم توفيرها في ظل قوانين العقوبات وما زالت الانتهاكات مستمرة، بل

المظلات، وخفر السواحل، وقوات التدخل الخاصة، والاستخبارات - ارتباطاً مباشراً بالملك من خلال الديوان العسكري الملكي، وقد شكلها في مقابل القوات المسلحة الملكية ضمن سياسة الإخلال المتعمد بالتوازن¹⁰⁷.

إزالة الصبغة العسكرية وإرساء التمييز الوظيفي مهمان إلى حد كبير للحكومات العربية المنخرطة في للبرلة السياسية. والأمر ذو الدلالة الخاصة هو أن الخطوات المهمة نحو إصلاح قطاع الأمن لم تتخذها سوى الحكومات التي تباشر التحول الديمقراطي، وإن كان محدوداً: فقد سارت عودة البرلمان وتنفيذ قدر أكبر من المحاسبة في قطاع الأمن جنباً إلى جنب في الكويت في التسعينيات، وتزامن خلق منصب وزير الداخلية ومحاولات إقرار القوانين الأساسية التي تحكم قطاع الأمن في السلطة الفلسطينية مع قدر أكبر من تأكيد المجلس التشريعي لذاته اعتباراً من عام 2002، ولم تحدث التحديات المباشرة لنفوذ الرئيس اللبناني إميل لحود والعديد من كبار القادة في لبنان على قطاع الأمن إلا مع 'ثورة الأرز' في ربيع 2005، وجاءت الخطوات المتواضعة لتحسين احترام قوات الأمن لحقوق الإنسان وتأكيد المراقبة المدنية في الجزائر في أعقاب الانتخابات الرئاسية التي خيضت بصورة حقيقية لأول مرة في نيسان/ أبريل من عام 2004. والمغرب أحد الأمثلة الأكثر إثارة للإعجاب لفتحه باب المناقشة العامة حول قطاع الأمن، حيث سمحت هيئة الإنصاف والمصالحة بالبحث الصريح لممارسات القطاع السابقة، وتحديث الصحافة عن الفضائح التي تشمل سرقة الأسلحة ومشاركة قادة الأمن المحليين في تجارة البشر¹⁰⁸.

ومع ذلك، فقد كانت تلك الثغرات محدودة ونادرة؛ فالبرلة الواضحة كانت تصاحبها في الغالب زيادة في السلطات التنفيذية، كما يُشاهد في مصر والأردن منذ 1995 و1999 على التوالي. وظل قطاع الأمن عنصراً مهماً من سلطة النظام حتى عندما "يرتدى النظام الزبي المدني ويلغى الأحكام

¹⁰⁹ Mattes, *Challenges to Security Sector Governance in the Middle East*, pp. 33-34; BICC, 'Security Sector Reform in Algeria', p. 1; and Bonn International Center for Conversion, 'Security Sector Reform in Morocco', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), p. 4. http://www.bicc.de/ssr_gtz/

¹⁰⁷ Saaf, 'La question de la gouvernance démocratique de la sécurité au Maroc', p. 14. ¹⁰⁸ عن الصحافة، المرجع السابق ص 24.

الإفراج عن الوثائق، ناهيك عن إدانتهم أو الحكم عليهم¹¹³. وفي الواقع أن "المرسوم المنفذ لميثاق السلم والمصالحة الوطنية"¹¹⁴ الذي وافق عليه مجلس الوزراء الجزائري برئاسة الرئيس في 27 شباط / فبراير من عام 2006، في التفاف على البرلمان، قد كان عفواً شاملاً عن كل أفراد قوات الأمن فيما يتعلق بكل الأعمال التي ارتكبت أثناء الصراع الأهلي، وجرّم بالفعل المناقشة العامة أو المطالبات الفردية أو الجماعية ضد قوات الأمن الخاصة بانتهاكات حقوق الإنسان، وحدّد على نحو خطير من مجال تحدي تلك الانتهاكات بالوسائل القانونية¹¹⁵.

ليست التحسينات بطيئة وجزئية فحسب بل تشير الاتجاهات الناشئة منذ الحادي عشر من سبتمبر إلى أنه يمكن الرجوع فيها كذلك. ويقول أرنولد ليوتولد إن ظهور الإرهاب باعتباره تهديداً كبيراً هو السبب الرئيسي للضغوط الخارجية (والداخلية) على قطاعات الأمن العربية كي تخلق مهارات وقدرات جديدة واسعة؛ وتشمل تلك المهارات والقدرات، التي تحظى بمساعدة غربية في الغالب، تدريب الوحدات الخاصة المكافحة للإرهاب، والمراقبة الأكثر شدة لتدفقات الأموال، والمشاركة في المعلومات، والتنسيق الأفضل. وهذا التغيير في تصور الأخطار يمكن أن يفعل بوصفه العامل المفرد الأكثر أهمية الذي يحرك إصلاح قطاع الإنتاج في المنطقة العربية لسنوات مقبلة، كما يمكن أن يؤدي إلى سلوك قمعي وغير ديمقراطي

إنها زادت في بعض الحالات، حيث تتحدث التقارير الدولية عن استخدام أجهزة الأمن الجزائرية للتعذيب¹¹⁰. وبما أن قطاعي الأمن والعدل في تلك البلدان الثلاثة قد استفادا من مساعدات الاتحاد الأوروبي في السنوات الأخيرة، فمن المناسب أن نتذكر تحذيرات ليبسون وهندريكسون وغيرهما من أن إصلاح قطاع الأمن يمكن أن يعزز الاستبداد عندما يكون تركيزه على التحديث العسكري أو إضفاء الطابع الاحترافي وليس على جهود تقوية حكم القانون والمراقبة الديمقراطية¹¹¹.

وبالمثل فإن الإلغاء الرسمي لمحاكم أمن الدولة في بضع بلدان، وأبرزها مصر في عام 2003 وليبيا في عام 2004، لم يؤد إلى تغيير له أهميته في الثقافة الأمنية، ولم يجاريه الآخرون: فما زالت تونس والأردن تحاكمان المواطنين في محاكم أمنية أو عسكرية خاصة، وعدل المغرب بالفعل قانونه العقابي في عام 2000 ليسمح بنظر القضايا الأمنية الخطيرة (وتشمل الإرهاب أو تهديد الحكم الملكي أو الدعوة إلى استقلال إقليم الصحراء) أمام محاكم عسكرية تشكل على نحو خاص¹¹². ورغم قيادة الجزائر والمغرب في عامي 2003 و2004 على التوالي في تشكيل اللجان التي تتعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان السابقة التي مارسها وكالات الأمن الرسمية – المسئولة عن اختفاء ما بين 7 آلاف و12 ألف شخص أثناء الحرب الأهلية في الأولى وعن 16 ألف ضحية للحبس أو التعذيب في الثانية – فإن تلك الجهات تفتقر إلى السلطة القانونية لإجبار الضباط على الإدلاء بالشهادة أو

¹¹³ BICC, 'Security Sector Reform in Algeria', p. 5; and BICC, 'Security Sector Reform in Morocco', p.5. ¹¹⁴ اقرأ بخصوص هذه النقطة ورقة المتابعة السياسية التي أصدرتها مبادرة الإصلاح العربي وعنوانها "الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية في الجزائر: تناقضات خطيرة" – تموز / يوليو 2006

¹¹⁵ Algeria: New Amnesty Law Will Ensure Atrocities Go Unpunished', Amnesty International, AI Index: MDE 28/005/2006 (Public), News Service No: 052, 1 March 2006. <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGMDE2800>; and U.K.-Algeria Deal [52006?open&of=ENG-DZA](http://www.bbc.co.uk/1/health/2006/03/060308_uk12783.htm) to Deport Suspects Is Fig-Leaf for Torture', Human Rights Watch, 8 March 2006. <http://hrw.org/english/docs/2006/03/08/uk12783.htm>

¹¹⁰ Algeria, Country Reports on Human Rights Practices – 2006, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. Department of State, March 6, 2007.

¹¹¹ <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78849.htm> Laipson, 'Prospects for Middle East Security-Sector Reform', p. 104. Quote in previous sentence from *ibid*, p. 99. Hendrickson, *A Review of Security-Sector Reform*, p. 29. ¹¹² BICC, 'Inventory of security sector reform (SSR) efforts in developing and transition countries', pp. 12 and 21.

القطاع الأمني في العلاقة بين الدولة والمجتمع

استعرضت الأقسام السابقة أبرز العقبات السياسية والهيكلية التي تقف في سبيل إصلاح قطاع الأمن في المنطقة العربية. ويضيف هذا القسم بعداً آخر من خلال بحث وضع قطاع الأمن في العلاقة بين الدولة والمجتمع، حيث يقوم بصورة خاصة أثر تداخله مع الانقسامات الاجتماعية والسياسة الطائفية، ومشاركته في الاقتصاد السياسي بشأن وضع أجندة مداراة محلياً لإصلاح قطاع الأمن في البلدان العربية.

في المقام الأول، فإن تركيب وتشكيل قوات الأمن العربية العديدة يتم من خلال التقسيمات الطائفية أو العرقية أو الفئوية الخاصة بسياقاتها المجتمعية والسياسية العريضة، التي كانت في واقع الأمر العوامل المحددة في تشكيل الدولة، وتؤثر على الديناميات المؤسسية في كافة القطاعات الحكومية. ففي لبنان فُسِّرَ إنشاء المديرية العامة لأمن الدولة في أوائل التسعينيات بواسطة رئيس البرلمان الشيعي على أنه محاولة لاكتساب موطن قدم في قطاع الأمن من أجل طائفته؛ ويُعتقد أن حزب الله كسب نفوذاً كبيراً داخل الاستخبارات العسكرية والسيطرة على جهاز أمن المطار؛ وكان يُنظر إلى رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري على أنه جعل قوات الأمن الداخلي، وخاصة مكتب الاستخبارات الذي كان قد سُكِّل منذ فترة قريبة، معقلاً للمسلمين السنة¹¹⁹. ويدين عدد كبير من أفراد جهاز حماية المنشآت في العراق، وقوامه 140 ألف فرد، بالولاء للأحزاب السياسية، والقبائل، والعشائر، وخاصة لميليشيا جيش المهدي بزعامة رجل الدين الشيعي مقتدى الصدر، بينما اخترق فيلق بدر الشرطة الوطنية بكثافة؛ وأما حزب الفضيلة المتمركز في البصرة " الذي يسيطر على 'قوة حماية النفط' - الوحدة المسؤولة عن حماية الآبار ومعامل التكرير وخطوط الأنابيب - فهو مكلف في المقام الأول بالبنية

بواسطة النخب الحاكمة وقطاعاتها الأمنية¹¹⁶. وقد قاد إلى اعتماد تشريع جديد مضاد للإرهاب وإلى خلق تشكيلات أمنية جديدة وقوات شرطة سريعة الانتشار مضادة للإرهاب في عدد من البلدان العربية، وكذلك إلى بذل جهود مكثفة ضد الاختراق الإسلامي لقوات الأمن، وإلى دور متزايد للجيش، وإعادة تحديد المهام والمسؤوليات الأمنية، وتركيز المعلومات الاستخباراتية، وشراء معدات جديدة، وزيادة الميزانيات، وإنشاء مناطق أمنية غير مصرح المرور فيها. ولم يتضح بعد بالكامل مدى تغيير المشهد الأمني واتجاهاته، ولكن يبدو من المرجح أنهما سيعقدان إصلاح قطاع الأمن.

وتحرك دينامية مشابهة نمو شركات الأمن الخاصة المحلية، وذلك أوضح ما يكون في العراق، حيث أصبح لا فرق تقريباً بين دورها ودور الشرطة، ولكنه يبرز كذلك في المملكة العربية السعودية حيث يحرس المنشآت النفطية 30 ألف رجل (مما يضيف 750 مليون دولار إلى ميزانية الأمن الداخلي فيها البالغة 5,5 مليار دولار)، وفي عدد يتزايد باطراد من البلدان العربية الأخرى¹¹⁷. ومن المفارقة أن الحالة العراقية تبرز حقيقة أن بعض الحكومات تلجأ إلى شركات الأمن الخاص لأنها لا تثق في القدرة المهنية لأجهزتها الأمنية الرسمية، الأمر الذي لا يؤدي إلا إلى الحد من حوافز إصلاحها أو تحديثها¹¹⁸. غير أن توقع عمل شركات الأمن الخاصة في بيئة تتسم بقدر كبير من غياب أو ضعف الأطر التشريعية والقضائية وغيرها من الأطر التنظيمية والمعايير المهنية التي تحف بقطاع الأمن الرسمي، ينطوي على مشاكل جديدة خاصة بالمحاسبة في المستقبل.

¹¹⁶ 'Security Sector Reform in the Arab Middle East', p. 3.

¹¹⁷ المرجع السابق، ص 9.

¹¹⁸ David Isenberg, 'Challenges of Security Privatisation in Iraq', in Allan Bryden and Marina Caparini (eds), *Private Actors and Security Governance*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 2006, p. 155. توظفهم حالياً شركات القطاع الخاص لحماية البنية التحتية النفطية.

¹¹⁹ Belloncle, 'Prospects of SSR in Lebanon', p. 11 يعتمد هذا بشكل أساسي على

عمقاً - وهو تهديد يندر بالخطر، يستخدمه القائمون بالحكم لمقاومة أي تغيير. ثانياً: تشارك التنظيمات الأمنية مشاركة فعالة في مجموعة من الأنشطة التجارية المشروعة وغير المشروعة في كثير من البلدان العربية. والمجال واسع. ففي مصر يدير الجيش صناعة حربية كبيرة، ولكنه يعمل كذلك في قطاعات الزراعة والسياحة والعقارات والتصنيع وينافس بفاعلية في الاقتصاد المدني؛ ومع أن أنشطته مشروعة، فهي لا تخضع للمراجعة الخارجية، وهو لا يعلن عن عائداته، بما في ذلك ما يعود عليه من الصادرات، ولا يدفع ضرائب. وعلى الطرف المقابل من الطيف، هناك المشاركة المعروفة على نطاق واسع لهيئات وقيادات الجيش السوري والجمارك والأمن الداخلي في التهريب عبر الحدود والشراكات التجارية غير المعلنة، داخل سوريا وفي البلدان المجاورة. والواقع أن وجود الشبكات التي تربط سوريا ولبنان والعراق والأردن والمملكة العربية السعودية عنصر مهم من عناصر الاقتصاد السياسي 'الأسود' الإقليمي الذي نشأ ويشمل قطاعات الأمن، والعشائر، والعصابات الإجرامية، ويتكرر بدرجات متفاوتة عبر الحدود بين اليمن والدول المجاورة، وبين الدول المغاربية. وفي غياب الحوكمة الفعالة لقطاع الأمن، فإن مشاركته في التجارة غير المشروعة والإجرامية تزيد فحسب، ولا تقل، انعدام الأمن الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

هذا النمط يزيده، إلى حد ما، قدرة ميزانيات وإففاق الأمن في أرجاء المنطقة، والنفاذية فيما بين اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي. واتجاه عدم نقل كبار الضباط أو تقاعدهم، مكافأة لهم على ولائهم، غالباً ما يسمح لهم بتحويل مناصبهم إلى وظائف بلا عمل يستغلونها لتحقيق الربح، بينما في بلدان مثل اليمن والسودان، أقامت دائرة غير رسمية تعتمد بشكل جزئي على القرابة وتضم مديريين يعملون بالدولة وقيادات أمنية، إمبراطوريات في هيئة منظمات أو مجالس 'تعاون اقتصادي' مسجلة

التحتية النفطية"، ولـ"حزب الله الصغير وجود قوي في قوة شرطة الجمارك"¹²⁰. وفي فلسطين، أدت النزعة الفئوية إلى ما يشبه تطابق الهوية بين فتح والعديد من الأجهزة الأمنية التي تشكلت بعد عام 1994؛ كما مرت تلك الأجهزة باستعادة الانتماء 'العشائري' حيث أعيد أحياء الولاءات العشائرية وسط عدم الأمان والفوضى منذ عام 2000¹²¹. ووجدت العشائرية كذلك في قطاع الأمن الليبي منذ الثمانينيات، عندما واجه النظام المعارضة الداخلية، وهو النمط المألوف كذلك منذ مدة طويلة في العراق وسوريا والسودان، ناهيك عن المملكة العربية السعودية حيث تؤثر العلاقات القبلية التاريخية مع الأسرة المالكة على التعيين في المناصب القيادية الأمنية الرفيعة¹²². وفي الجزائر، باتت المصالح العشائرية والعائلية تلعب دوراً كبيراً في ميليشيات الدفاع الذاتي بالقرى التي كان الجيش يشرف عليها أثناء الحرب الأهلية؛ ولأنها أصبحت بسرعة متورطة في أعمال الاقتصاد والحماية غير الرسمية، وتستخدم سلاحها لشن المعارك المدمرة، فقد ثبت إلى حد كبير أنه من المستحيل نزع سلاحها أو حلها¹²³. والتداخل بين التشكيلات الاجتماعية والأمنية كبير إلى درجة أنه يمكن لإصلاح قطاع الأمن أن يقوض ليس أسس السلطة السياسية فحسب، بل كذلك التماسك الوطني وبقاء الدولة - وخاصة في دولة مثل سوريا ذات الانقسامات الاجتماعية المكبوتة، ولكنها ليست أقل

¹²⁰ The Report of the Independent Commission on the Security Forces of Iraq, pp. 17 and 30; and *Where Is Iraq Heading? Lessons from Basra*, International Crisis Group, Middle East Report N°67, 25 June 2007, pp. 11-12

¹²¹ DCAF and Palestinian Council on Foreign Relations (PCFR), 'Moving Forward or Backward: Good Palestinian Security Sector Governance or Accelerated Tribalization', workshop report, Khan Younes and Gaza, 3 May 2007.

¹²² Mattes, *Challenges to Security Sector Governance in the Middle East*, p. 11; and Cordesman and Obaid, *The Saudi Security Apparatus*, p. 7.

¹²³ Volpi, 'Democratisation and its Enemies', p. 167; and BICC, 'Security Sector Reform in Algeria', p. 6.

على الطريقة التي تتم بها مقارنة إصلاح قطاع الأمن، وعلى كيفية تنفيذه في البلدان المنفردة. فسوف يكون إصلاح قطاع الأمن في مصلحة بعض الفاعلين الاجتماعيين والسياسيين، وللسبب نفسه يكون في غير مصلحة آخرين، وبذلك يفسر هدفه وإدارته بالضرورة علي أنهما خطوتين في لعبة سياسية محلية¹²⁸. رابعاً: يستنتج لوكام من تلك التداخلات العديدة أنه لا ينبغي النظر إلى قطاع الأمن على أنه متماسك وموحد كـ'قطاع'، بل على أنه 'ميدان' متغير من التحالفات الأمنية التي تتجمع وتتفرق عندما تقع الأزمات أو يحدث الإصلاح. وهذا صحيح، غير أن تركيز السلطة السياسية و'بناها التحتية' في جزء كبير من المنطقة العربية، يشير إلى أنه من الأرجح أن تولد هذه التحالفات السياسية داخل دائرة ضيقة نسبياً من أصحاب المصلحة الرئيسيين، وخاصة في الأنظمة الاستبدادية، بل وكذلك في الأنظمة شبه الليبرالية.

خاتمة

تشير مركزية قطاعات الامن بالنسبة لتكوين الدولة، وللعلاقة بين الدولة والمجتمع، ولشراكتهم الواقعية، السياسية، وفي بعض الأحيان الاقتصادية، مع النخب الحاكمة في العديد من البلدان العربية، تشير إلى أن مهمة إصلاح قطاع الأمن شاقة للغاية. لا بد من تحريك إصلاح قطاع الامن محلياً، ومع ذلك يقل احتمال أن تتسم 'الملكية المحلية' للعملية بالدقة حيثما تشتد الحاجة إليها¹²⁹. وكون إصلاح قطاع الأمن، الذي يتطلب تعاون هؤلاء، سيحملهم خسارات، كما يقول سميث، يؤكد على الاستنتاج الكئيب الذي توصلت إليه لوري ناثن، وهو أن "العدد المطلق للسياسات التي يجب تغييرها، وحقيقة أنه لا بد من تغيير تلك السياسات في وقت واحد بصورة أو بأخرى، والطابع المتشدد المحتمل لأجندة التغيير، أمور تتغلب بسهولة على الإصلاح الذي يتسم بأخلص

رسمياً¹²⁴. وهذه الأنماط تغذيها كذلك في النهاية المحسوبة وطابع النهب الذي تتسم بها للبرلة الاقتصادية والخصخصة في بعض البلدان العربية 'الحرّة نسبياً'، حيث ظهر قطاع الأمن باعتباره "الشريك السياسي والتجاري (الواقعي) ومنفذ العمليات الانتخابية القذرة الخاص بالنظام الديمقراطي 'المطعون فيه'"، حسب عبارة لوكام¹²⁵.

كان ما سبق عدداً من معاني إصلاح قطاع الأمن الضمنية. أولاً: لنستعير مرة أخرى من لوكام قوله "عندما يصبح الولاء العرقي جزءاً من بيروقراطيات الجيش والشرطة والأمن، فإنه يفسدها ويضعف النظام، ويعزز الإحساس بالإفلات من العقوبة ويشجع عدم الثقة العامة (وبالأخص من الأقلية) في الدولة نفسها"¹²⁶. وفي المقابل، كما يضيف بيلامي، فإن السعي لتحقيق الإصلاح الحقيقي لقطاع الأمن، وخاصة في موازاة القدر الكبير من اللبرلة، يمكن أن يشجع على عدم الاستقرار بإذابته الغراء اللاصق الموروث التي يربط الأنظمة السياسية. ثانياً: تؤكد الطبيعة الخاصة للعلاقات بين الدولة والمجتمع في كثير من البلدان العربية ملاحظة تشانا التي تقول إنه بالرغم من شيوع الحديث عن تمييز 'الملكية المحلية' ودور المجتمع المدني في إصلاح قطاع الأمن، فإن هناك قدراً صغيراً جداً من الوضوح بشأن ما يعنيه ذلك من الناحية العملية. بل إنه يكشف 'تعددية الترتيبات الأمنية' كما تستنتج هي¹²⁷. ومن المرجح أن يزداد ذلك تعقيداً مع استمرار اللبرلة والخصخصة، حيث يقوض أكثر وأكثر النظام السياسي وتماسك الدولة.

ثالثاً: تلقي الحالة العربية الضوء على ملاحظات تشوتر التي تقول إن الميدانين المدني والأمني ليسا منفصلين بالكامل من الناحية المفاهيمية والعملية، وأن التوسط المجتمعي بينهما، يؤثر بصورة كبيرة

124 Cordesman and Obaid, *The Saudi Security*

Apparatus, p. 8.

125 'Democratic Strategies for Security in Transition

and Conflict', p. 15.

126 المرجع السابق ص 22.

127 Chanaa, *Security Sector Reform*, pp. 9 and 46.

128 Chuter, 'Understanding Security Sector Reform',

pp. 14-16.

129 Brzoska, *Development Donors and the Concept of*

Security Sector Reform, p. 39.

في هذا السياق يبدو الاستنتاج النقدي الذي توصل إليه هندريكسون مناسباً إلى حد كبير. فالفاعلون الغربيون يخرجون في واقع الأمر من إصلاح قطاع الأمن الحقيقي بدلاً من المشاركة فيه. وللصدق أقول إنه ليس من المرجح أن يحقق أي قدر من المساعدات الفنية التي تقدمها الدول المانحة أية فوائد في غياب الإرادة السياسية، بل كذلك، كما يقول فإن تقديم المساعدات في غياب إطار سياسي شامل واضح يمكن أن يساعد في الواقع على ترسيخ المواقف غير الليبرالية¹³³.

ولهذا السبب يواجه دعاة إصلاح قطاع الأمن تحدياً صعباً إذا كان لابد لهم من التقدم في اتجاه أي من أهداف الإصلاح الأساسية، ناهيك عنها جميعاً. وهذه الأهداف بصورة عامة هي: (أ) تحقيق فصل الهيئات الأمنية عن السياسة وعن الأدوار الأخرى غير الأمنية (وخاصة الاقتصادية). (ب) إعادة تعريف وتمييز أدوار فروع الأمن المختلفة (وخاصة فصل الجيش أو الدفاع الخارجي عن الأمن الداخلي، وتحديد الأحكام الأساسية والإجرائية الخاصة بنشر القوات المسلحة من أجل الأمن الداخلي في الظروف غير العادية). (ج) تعزيز دور واضعي السياسات المدنيين، وإعادة الطابع المهني للخدمات الأمنية (من ناحية مهاراتها وأنظمتها وأخلاقيها). (د) إعادة هيكلة قطاع الأمن في حالات ما بعد الصراع (العراق وفلسطين ولبنان والجزائر والسودان، ويمكن أن نضيف اليمن). (هـ) تقوية أطر التعاون الإقليمية. (و) إدارة العلاقات مع المقدمين الخارجيين للمساعدات المتصلة بالأمن¹³⁴. وينتطلب تحقيق تلك الأهداف تقوية مؤسسات الإشراف المدني، ومأسسة الآليات لتطوير السياسة الأمنية وتحديد الاحتياجات الأمنية، وتدريب موظفي الدولة في أجهزة المراقبة والمحاسبة من أجل تخطيط

النوايا¹³⁰. ومع ذلك يحذر الممارسون أنفسهم من أن أي شيء أقل من المقاربة الشاملة لإصلاح قطاع الأمن يمكن أن تزيد انعدام الأمن وليس الأمن¹³¹.

ليست هذه المشاكل مقصورة على المنطقة العربية، ولكن ربما لا يكون مستغرباً إذن أن الفاعلين الخارجيين خفضوا رأس المال السياسي والموارد المالية والبشرية التي يتعهدون بها لتشجيع إصلاح قطاع الأمن في البلدان العربية. وباستثناء العراق وفلسطين، حيث تبنت واشنطن سياسة فاعلة من "إعادة الهيكلة"، اتخذت الولايات المتحدة بصورة عامة موقف عدم التدخل تجاه إصلاح قطاع الأمن في بقية المنطقة، بينما تبني الاتحاد الأوروبي مقاربة "إصلاحية" تصاعدية، متدرجة تركز في المقام الأول على حقوق الإنسان. إلا أنه حتى في هذا الصدد، تقوم المساعي الغربية بصورة كبيرة على نقل التجربة من خلال التدريب وليس المبادرات السياسية لإخضاع قطاع الأمن للمراقبة الديمقراطية. ولريتشارد يانجز الحق في انتقاد كلا المقاربتين لعدم فهمهما "الطبيعة الأساسية للحكم الاستبدادي والوضع المشكوك فيه لحقوق الإنسان التي لا تدعمها السياسة المفتوحة بصدق" في معظم البلدان العربية، بينما يعتمد أندرو راثمل على الحالة العراقية في استنتاجه على نحو لا لبس فيه أن "تدريب الأفراد على المهارات الجديدة تصبح قيمته محدودة ما لم تتم معالجة المستويات العليا كذلك... ويمكن أن يتحقق التقدم الشامل فقط من خلال معالجة البيئة السياسية، والأطر القانونية والتنظيمية، والتفاعل مع البنى الحكومية الأخرى، والتطور التنظيمي للوزارة (ذات الصلة)¹³².

Smith, 'Security-sector reform: development breakthrough or institutional engineering?', p. 14. Nathan (2000) cited in Scheye and Peake, 'To arrest insecurity: time for a revised security sector reform agenda', p. 306.

Wulf (2000) cited in Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, p. 38. ¹³¹ *European Policies for Middle East Reform*, p. 8; ¹³² Rathmell, *Fixing Iraq's Internal Security Forces*, p. 5.

Hendrickson, *A Review of Security-Sector Reform*, pp. 24, 26, and 29. ¹³³ These are an adaptation of the list in ¹³⁴ *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, UK Department for International Development, 2002, p. 15. See Appendix 2.

بلوائح- وتشمل تلك التي تكونها الحكومات أو ترعاها - التي ظهرت نتيجة لانتهاء المعاهدات الاجتماعية وخصخصة الأمن. وسوف تكون هناك باستمرار أولويات، ليس داخل إصلاح قطاع الأمن فحسب، بل كذلك داخل الحكومة ككل، حيث إن معظم المهارات والموارد اللازمة لتحسين الحوكمة والأداء في إصلاح قطاع الأمن شحيحة في الغالب، وهناك حاجة شديدة إليها في الحكومة كذلك. وإقناع المديرين في الدولة، وكبار الضباط والموظفين المدنيين، والمجتمع بفوائد الإصلاح مهمة ليست أقل إلحاحاً، بل إنها ضرورية إذا كان لابد من إقامة التحالفات المؤيدة للإصلاح. وعلاوة على ذلك، فإن هناك احتمال دائم للتراجع، حيث تسعى عناصر قطاع الأمن إلى استعادة السلطات والامتيازات أو إعادة اختراع تلك السلطات والامتيازات بأشكال أخرى¹³⁷. ومع ذلك، يمكن ألا يكون هناك بديل عن الاستعاضة عن العادات القديمة في العديد من قطاعات الأمن العربية - الوحشية، والسلبية، والتسييس، والفساد - بطابع النظام والنزاهة، والقيادة¹³⁸. والخطوات المترددة نحو المناقشة العامة التي ظهرت في بعض البلدان العربية، إلى جانب المبادرات متعددة الأطراف مثل برنامج الحوكمة في المنطقة العربية، التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومجموعته الجديدة من تقارير التنمية البشرية العربية التي تركز على 'الأمن الإنساني'، تعطي بعض الأمل بأن إصلاح قطاع الأمن سوف يظهر على نحو متزايد على الأجندة العامة، حتى وإن قوبل بمقاومة.

الميزانيات والإنفاق، وتحسين مقدرة المجتمع المدني على رصد الإصلاحات وتقويمها¹³⁵. سوف تختلف الطريقة التي يمكن بها تحقيق أي من تلك الأهداف وترتيب تحقيقها من بلد عربي إلى آخر، إذ "يستند توفير العدالة والأمن على الميراث التاريخي، وأنساق القيم الثقافية، والحسابات السياسية، وتوازنات القوى المعقدة"، حسبما ورد في تقرير اللجنة الاستشارية للتنمية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لعام 2007 عن "تحسين توصيل خدمة الأمن والعدالة" الذي يمثل 'أحدث ما تم التوصل إليه' في مقاربات الجهات المانحة لإصلاح قطاع الأمن. إلا أن التقرير يؤكد كذلك على أنه في كل الحالات "للدولة دور لا يمكن الحد منه في توصيل العدالة والأمن والمحاسبة بشأنهما. ويشمل هذا الدور على أقل تقدير وضع الحد الأدنى من المعايير، وصياغة الأطر السياسية والقانونية، وخلق أنماط مختلفة لآليات المحاسبة، ودعم مبادئ حقوق الإنسان، وإنشاء الشبكات والشراكات بين مقدمي الخدمات"¹³⁶. والأمن مصلحة عامة، ولهذا السبب فإن الحكم الرشيد والشمول مهمان في تزويد الحكومات بالمشروعية لتحسين فاعلية وكفاءة قطاعاتها الأمنية، وهو ما لا يمكن للتدريب الفني والتحديث التكنولوجي وحدهما توفيره. وما يبرزه ذلك أيضاً هو الحاجة إلى وضع كل مناقشة إصلاح قطاع الأمن داخل مناقشة أوسع حول معنى الأمن وممارساته، وبشكل خاص مسألة أمن من الذي يتم توفيره. وفي النهاية فإن التحدي الأساسي بالنسبة للدول العربية هو خلق سياسات أمنية وطنية شاملة تتجاوب مع احتياجات المواطنين.

ومن الواضح أن هناك تحديات أخرى، من بينها الحاجة إلى إدارة القطاعات المسلحة غير المحددة

¹³⁷ الصعوبات أشار إليها Chanaa, *Security Sector Reform*, pp. 46-47

¹³⁸ Walter Slocombe, "Iraq's Special Challenge: Security Sector Reform Under Fire", in Alan Bryden and Heiner Hänggi (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Münster, LIT Verlag, 2004, pp. 93-118.

¹³⁵ Drawing on Bellamy, 'Security Sector Reform', p. 111; and Hendrickson, *A Review of Security-Sector Reform*, p. 30.

¹³⁶ المرجع المذكور ص 6. الغرض من التقرير تقديم إطار عريض للتنفيذ لأعضاء منظمة التعاون الدولي والتنمية الراغبين في العمل في إصلاح قطاع الأمن وتنسيق أنشطتهم في هذا الميدان. وهو يركز على الحالات الهشة أو المنهارة، إلا أن العديد من استنتاجاته متصل بما نتناوله هنا، وإن أغفل أي ذكر للمنطقة العربية ما عدا السودان والصومال.

الملحق 1 – فئات الأنشطة المتصلة بإصلاح قطاع الأمن كما حددتها اللجنة الاستشارية للتنمية الخاصة

المصدر : *DAC, Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, DAC Guidelines and Reference Series, OECD, 2004, Box 3.1, p. 31.*

1. الحوار والمبادرات السياسية: الأنشطة التي استهدفت تحسين علاقات قوى الأمن المدني، وزيادة المُدخّل المدني في وضع السياسات، وإعداد الميدان للإصلاح. ويمكن أن يشمل ذلك أنشطة بناء الثقة بين المدنيين وأفراد قوات الأمن.
2. القوات المسلحة والاستخبارات: الأنشطة التي استهدفت تعزيز حوكمة القوات المسلحة، وأجهزة الاستخبارات، والقوات شبه العسكرية، ووحدات الدفاع الاحتياطية أو المحلية التي تدعم الوظائف العسكرية، وتوفر قدرًا أكبر من الأمن، وهلم جرا.
3. العدالة وجهاز الأمن الداخلي: الأنشطة التي تشمل وظائف الشرطة، والسجون، والمحاكم، والشرطة السرية، ووكالات الاستخبارات الداخلية المدنية.
4. قوات الأمن غير التابعة للدولة: الأنشطة التي تشمل شركات الأمن الخاصة وغيرها من الجهات الأمنية غير النظامية التي تتمتع بدرجة من السلطة العامة والشرعية غير المستمدة من الدولة نفسها أو الوضع القانوني: قوات الأمن/مليشيات الأحزاب السياسية، والمليشيات المحلية، ووحدات الحرس الخاص، وهلم جرا.
5. آليات الإشراف المدني: الأنشطة التي تشمل الآليات الرسمية – مثل المجلس التشريعي، ولجان تقصي الحقائق التابعة للمجالس التشريعية، والمراجعون العامون، ومفوضيات الشرطة، ولجان حقوق الإنسان – والآلية غير الرسمية – مثل منظمات "المراقبة" التابعة للمجتمع المدني، والسلطات العرفية.
6. جهات الإدارة المدنية: الأنشطة التي تستهدف تعزيز وظائف الإدارة المالية والتخطيط والتنفيذ؛ وتطوير السياسة الأمنية؛ وإدارة الأفراد وما شابهها، الموجودة في وزارات المالية والدفاع والشئون الداخلية والعدل، ومكاتب الرئيس ورئيس الوزراء، وجهات الأمن القومي الاستشارية، وما شابه ذلك.
7. بناء المقدرة المدنية: الأنشطة التي تستهدف بصورة عامة تعزيز بناء تلك المبادرات /وتعليمها، التي لا تدخل في الإدارة المدنية وفناتها، بما في ذلك الأنشطة المقصود بها بناء مقدرة جماعات المجتمع المدني الساعية إلى تحليل السياسة الأمنية والتأثير عليها، وزيادة المعرفة العامة الخاصة بالقضايا الأمنية، ودورات التدريب الأكاديمية أو غيرها حول القضايا الأمنية.
8. المبادرات الإقليمية: الأنشطة التي تشمل دور وزارات الخارجية/مبادرات تحقيق السلام، والآليات الرسمية مثل معاهدات الدفاع، وجهات الأمن الإقليمي، من أجل التعامل مع قضايا الدفاع والجريمة والاستخبارات وما شابه.

9. مبادرات إزالة الصبغة العسكرية عن المجتمع: أنشطة في مجال نزع السلاح، وتسريح المقاتلين السابقين وإعادة دمجهم في المجتمع، مع توجيه اهتمام خاص للجنود الأطفال، والأسلحة الصغيرة والخفيفة وغيرها.

ملحق 2- الاختيارات السياسية المفتاحية في إصلاح قطاع الأمن

المصدر: Department for International Development (DfID), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, London, 2002, pp. 15-16.

- **فصل الجيش عن السياسة** – خلق الاستراتيجيات السياسية والاعفاءات الدستورية لتيسير انسحاب الجيش من الدور السياسي الرسمي، مع الاحتياط لمنع التأثير الزائد على العملية السياسية.
- **فصل الجيش عن الأدوار غير السياسية الأخرى** – يقوم الجيش في الأغلب بأدوار اقتصادية وسياسية واجتماعية مهمة تتجاوز مهمته الأمنية التقليدية. ويمكن أن يضر هذا بالحرفية الحربية، وإن كان لبعض تلك الأنشطة فوائد أخرى.
- **إعادة تعريف الأدوار الأمنية** – إخراج الجيش من الأدوار الأمنية الداخلية غير المناسبة وضمان أن يكون هناك تشريع مناسب ودعم سياسي وتمويل لتمكين الشرطة من القيام بدورها على نحو فعال.
- **الدور المدني لوضع السياسات** – خلق البنى البيروقراطية والقدرات والمهارات البشرية لتمكين قطاعات السياسات المدنية من الإسهام بفاعلية في صياغة السياسة الأمنية.
- **إعادة إضفاء الطابع المهني على الجيش** – تطوير مجموعة متكاملة من المهارات والأنظمة والآداب والأخلاق داخل الجيش كي يتفاعل بكفاءة مع النظراء المدنيين وينجز وظائفه الأمنية بفاعلية.
- **إعادة الهيكلة العسكرية والتسريح** – بعد الحروب، دمج قوات حرب العصابات والدفاع المدني وقوات الميليشيا المحلية في الجيوش الوطنية، وإعادة تعريف دور القوات المسلحة ومهمتها، و"تقليص عددها" لتتوافق مع البيئة السياسية الجديدة.
- **أطر السلام الإقليمية** – تقوية إجراءات بناء الثقة الإقليمية لضمان استدامة اتفاقيات السلام، والحد من زعزعة الاستقرار الإقليمي (وهي الزعزعة التي تسهم في الاحتفاظ بالجيوش العاملة الكبيرة والمستويات المرتفعة من الإنفاق العسكري)، ومنع الصراعات من الانتشار عبر الحدود القومية.
- **إدارة العلاقات مع الجهات المانحة** – ضمان اتساق المساعدات الدولية مع الاحتياجات والأولويات الوطنية، وكون شروط المساعدات لا تقوض عمليات وضع السياسات الوطنية.

ملحق 3 - مبادئ الدعم الخارجي المعترف بها دولياً لإصلاح قطاع الأمن

المصدر: **Nicole Ball (principal author), *Evaluation of the Conflict Prevention Pools: The Security Sector Reform Strategy (Thematic Case Study 1)*, Evaluation Report EV 647, DfID, March 2004, pp. 2 and 10-11.**

1. تبني تعريف واسع لقطاع الأمن.
2. وضع إصلاح قطاع الأمن في سياق توفير بيئة أمنية للناس.
3. الاعتراف بأنه يمكن للبلدان كافة الاستفادة بدرجات متفاوتة من إصلاح قطاع الأمن.
4. تعزيز الملكية المحلية لعمليات الإصلاح.
5. وضع أطر شاملة لإصلاح قطاع الأمن الذي يبشر بالخير ومساعدة البلدان التي تقوم بالإصلاح على وضع الأطر الخاصة بها.
6. بناء القدرة لمباشرة إصلاح قطاع الأمن في البلدان التي تقوم بالإصلاح.
7. تبني مقاربة طويلة الأمد.
8. تبني منظور إقليمي/شبه إقليمي.

Aman, *Reform of the Security Sector in the Arab States (in Arabic)*, 2006.

Aman, *Arab States: Security Sector Institutions and Crisis of the Transition Towards Democracy (in Arabic)*, 2005.

Louise Anderson, *Security Sector Reform in Fragile States*, DIIS Working Paper 2006/15, Danish Institute for International Studies, 2006.

Volkan Aytar and Eduard Soler i Lecha, *The EU Policies of SSR Promotion in the Mediterranean*, draft, Lebanese Center for Policy Studies, Beirut, 2006.

Nicole Ball, 'Transforming security sectors: the IMF and World Bank approaches', *Conflict, Security & Development*, Vol. 1, No. 1, 2001, 45-66.

Nicole Ball (principal author), *Evaluation of the Conflict Prevention Pools: The Security Sector Reform Strategy (Thematic Case Study 1)*, Evaluation Report EV 647, DfID, March 2004.

Nicole Ball, Tsjeard Bouta, and Luc van de Goor, *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*, prepared by the Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2003.

Nicole Ball, 'Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP', October 2002.

Alex Bellamy, 'Security Sector Reform: Prospects and Problems', *Global Change, Peace & Security*, Vol. 15, No. 2, June 2003, 101-119.

Edouard Belloncle, 'Prospects of SSR in Lebanon', *Journal of Security Sector Management*, Vol. 4, No. 4, November 2006, 1-19.

Bonn International Center for Conversion, 'Security Sector Reform in Algeria', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). http://www.bicc.de/ssr_gtz/

Bonn International Center for Conversion, 'Inventory of security sector reform (SSR) efforts in developing and transition countries: Near and Middle East', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). http://www.bicc.de/ssr_gtz/

Bonn International Center for Conversion, 'Security Sector Reconstruction in Iraq', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). http://www.bicc.de/ssr_gtz-pdf-iraq

Bonn International Center for Conversion, 'Security Sector Reform in Morocco', from Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
http://www.bicc.de/ssr_gtz/

Blaise Bonvin, 'Training and non-security aspects of the police democratisation in Bosnia-Herzegovina', *Conflict, Security & Development*, Vol. 3, No. 3, 2003, 417-429.

Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, Occasional Paper No. 4, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, November 2003.

Amy Buenning Sturm, 'Edging Towards Reform: Kuwait's Security Sector', 7 June 2006.
<http://www.stimson.org/pub.cfm?id=299>

Charles Call, 'Competing donor approaches to post-conflict police reform', *Conflict, Security & Development*, Vol. 2, No. 1, 2002, 99-120.

Gavin Cawthra and Robin Luckham, 'Democratic Control and the Security Sector: The Scope for Transformation and its Limits', in Gavin Cawthra and Robin Luckham, *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed Books, 2003.

Centro Internacional de Toledo para la Paz, *EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, CITpax Middle East Special Report N°1, Summer 2006.

Malcolm Chalmers, *Security Sector Reform in Developing Countries: an EU Perspective*, SaferWorld, Conflict Prevention Network, 2000.

Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper 344, International Institute for Strategic Studies, 2002.

Mahfuzul Chowdhury, 'Violence, politics and the state in Bangladesh', *Conflict, Security & Development*, Vol. 3, No. 2, 2003, 265-276.

David Chuter, 'Understanding Security Sector Reform', *Journal of Security Sector Management*, Vol. 4, No. 2, April 2006, 1-20.

Clingendael-International Alert-Saferworld, 'Towards a better practice framework in security sector reform: Broadening the debate', Occasional SSR Paper No. 1 August 2002.

Neil Cooper and Michael Pugh, *Security Sector Transformation in Post-Conflict Societies*, Working Papers No. 5, Centre for Defense Studies, London, February 2002.

Anthony Cordesman and Nawaf Obaid, *The Saudi Security Apparatus: Military and Security Services – Challenges and Developments*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No. 147, August 2004.

Arthur Costa and Mateus Medeiros, 'Police de-militarisation: cops, soldiers and democracy', *Conflict, Security & Development*, Vol. 2, No. 2, 2002, 25-45.

DCAF and Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA), *Palestinian Security Sector Governance: Challenges and Prospects*, East Jerusalem, 2006.

DCAF and Palestinian Council on Foreign Relations (PCFR), 'Moving Forward or Backward: Good Palestinian Security Sector Governance or Accelerated Tribalization', workshop report, Khan Younes and Gaza, 3 May 2007.

DCAF and al-Quds University, 'The Role of the Palestinian Security Forces – Political and Legal Challenges', workshop report, Abu Dis/East Jerusalem, 25 February 2007.

Department for International Development (DfID), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, principal author Dylan Hendrickson, London, 2002.

Department for International Development (DfID), *Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development*, Report on an International Symposium Sponsored by DfID, London, June 2000.

Alvaro de Vasconcelos, 'Launching the Euro-Mediterranean Security and Defence Dialogue', EuroMeSCo Briefs 7, January 2004.

Development Advisory Committee (DAC), *Enhancing Security and Justice Service Delivery: Governance, Peace and Security*, OECD, 2007.

Development Advisory Committee (DAC), *Security System Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD, 2005. [This is a fully expanded version of the document published in 2004, listed below.]

Development Advisory Committee (DAC), *Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD, 2004.

Thanos Dokos (ELIAMEP) (ed.), *Security Sector Transformation in Southeastern Europe and the Middle East*, Amsterdam, IOS Press, 2007.

Timothy Donais, 'The political economy of stalemate: organised crime, corruption and deformation in post-Dayton Bosnia', *Conflict, Security & Development*, Vol. 3, No. 3, 2003, 359-382.

Euro-Mediterranean Partnership, *MEDA Regional Indicative Programme 2005-2006*,

Claudio A. Fuentes , 'Resisting change: security-sector reform in Chile', *Conflict, Security & Development*, 2:1, 121-131.

Heiner Hänggi and Fred Tanner, *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood*, Chaillot Paper No. 80, Institute for Security Studies (Paris), July 2005.

Greg Hannah, Kevin O'Brien, and Andrew Rathmell, *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, TR-288-SSDAT, RAND Europe, June 2005.

Damien Helly, 'Developing an EU Strategy for Security Sector Reform', *European Security Review*, No. 28, February 2006, international security information service, Europe.

Dylan Hendrickson, 'Cambodia's security-sector reforms: limits of a downsizing strategy', *Conflict, Security & Development*, Vol. 1, No.1, 2001, 67-82.

Dylan Hendrickson, *A Review of Security-Sector Reform*, Working Paper No. 1, Centre for Defence Studies, London, 1999.

Rosemary Hollis, 'Barcelona's First Pillar: An Appropriate Concept for Security Relations?', in Sven Behrendt and Christian-Peter Hanelt (eds), *Security in the Middle East*, Bertelsmann Foundation, 1999, 47-64.

Bettina Huber, *Governance, Civil Society and Security in the Euro-Mediterranean Partnership: Lessons for a More Effective Partnership*, EuroMeSCo paper 39, December 2004.

David Isenberg, 'Challenges of Security Privatisation in Iraq', in Allan Bryden and Marina Caparini (eds), *Private Actors and Security Governance*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, 2006.

Seth Jones and K. Jack Riley, 'Law and Order in Palestine', *Survival*, Vol. 46, No. 4, Winter 2004-2005, 157-178.

Ellen Laipson, 'Prospects for Middle East Security-Sector Reform', *Survival*, Institute for Strategic Studies, London, Vol. 49, No. 2, 99-110.

Ellen Laipson (ed.) with Emile El-Hokayem, Amy Buenning Sturm, and Wael Alzayat, *Security Sector Reform in the Gulf*, The Henry L. Stimson Center, Washington DC, 2006.

Brynjar Lia, *A Police Force without a State: A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza*, Thaca Press, Reading, 2006.

Brynjar Lia, *Building Arafat's Police: The Politics of International Police Assistance in the Palestinian Territories after the Oslo Agreement*, Ithaca Press, Reading, 2007.

Damian Lilly, Robin Luckham, and Michael von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform*, International Alert, September 2002.

Robin Luckham, 'Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict', in Gavin Cawthra and Robin Luckham, *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed Books, 2003.

Arnold Luethold, 'Security Sector Reform in the Arab Middle East: A Nascent Debate', in Alan Bryden and Heiner Hänggi (eds), Reform and Reconstruction of the Security Sector, Yearbook 2, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2004, pp. 1-26.

Hanspeter Mattes, *Challenges to Security Sector Governance in the Middle East: The Libyan Case*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No. 144, August 2004.

Beverly Milton-Edwards, 'Palestinian State-Building: Police and Citizens as Test of Democracy', *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 25, No. 1. (May, 1998), 95-119.

Muwatin, special supplement on SSR, *Parliamentary Horizons (Afaq)* supplement, Vol. 11, No.1, *al-Ayyam*, Ramallah, 27 February 2007.

Ghanim al-Najjar: *Challenges of Security Sector Governance in Kuwait*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No. 142, August 2004.

Rachel Neild, 'Democratic police reforms in war-torn societies', *Conflict, Security & Development*, Vol.1, No. 1, 2001, 21-43.

Robert Perito, 'Reforming the Iraqi Interior Ministry, Police, and Facilities Protection Service', USIPeace Briefing, February 2007. http://www.usip.org/usipeace_briefings/2007/0207_iraqi_interior_ministry.html

Yasar Qatarneh, 'Security Sector Reform: A Jordanian Perspective', LCPS project, draft, July 2006.

Andrew Rathmell, *Fixing Iraq's Internal Security Forces: Why is Reform of the Ministry of Interior so Hard?*, PCR Project Special Briefing, Center for Strategic and International Studies, November 2007.

Andrew Rathmell, Olga Olikier, Terrence K. Kelly, David Brannan, Keith Crane, *Developing Iraq's Security Sector: The Coalition Provisional Authority's Experience*, RAND, 2005.

The Report of the Independent Commission on the Security Forces of Iraq, Gen. (retd) James Jones (Chairman), 6 September 2007.

Anna Richards and Henry Smith, 'Addressing the role of private security companies within security sector reform programs', *Journal of Security Sector Management*, Vol. 5, No. 1, May 2007.

Yezid Sayigh, 'Inducing a Failed State in Palestine', *Survival*, Vol. 49, No. 3, Autumn 2007, pp. 7–40.

Yezid Sayigh, 'The Palestinian paradox: statehood, security and institutional reform', *Conflict, Security & Development*, Vol. 1, No. 1, 2001, 101-108.

Eric Scheye and Gordon Peake, 'To arrest insecurity: time for a revised security sector reform agenda', *Conflict, Security & Development*, Vol. 5, No. 3, 2005, 295 – 327.

Khalil Shikaki, 'The National Security Council: An ineffective and unconstitutional institution that must be dissolved', Paper No. 13, limited circulation, Palestinian Center for Policy Surveys and Research, Ramallah, 29 June 2004. [In Arabic.]

Walter Slocombe, 'Iraq's Special Challenge: Security Sector Reform 'Under Fire'', in Alan Bryden and Heiner Hänggi (eds), *Reform and Reconstruction of the Security Sector, Yearbook 2, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*, 2004, 1-26.

Chris Smith, 'Security-sector reform: development breakthrough or institutional engineering?', *Conflict, Security & Development*, Vol.1, No. 1, 2001, 5-20.

Fred Tanner, 'Security Governance: The Difficult Task of Security Democratisation in the Mediterranean', EuroMeSCo Briefs 4, May 2003.

Fred Tanner, 'Concepts and Models of Security in the EMP Area', The Geneva Centre for Security Policy, (no date).

Nawaf Tell, *Jordanian Security Sector Governance: Between Theory and Practice*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Working Paper No. 145, August 2004.

UNDP, 'Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post-Conflict Programmatic Approach', March 2003.

Wim van Eekelen, *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, Occasional Paper No. 2, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, October 2002.

Frédéric Volpi, 'Democratisation and its Enemies: The Algerian Transition to Authoritarianism, 1988-2001', in Gavin Cawthra and Robin Luckham, *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Zed Books, 2003.

Michael von Tangen Page and Olivia Hamill, *Security Sector Reform and its Role in Challenging of Radicalism*, DIIS Working Paper 2006/10, Danish Institute for International Studies, 2006.

Theodor Winkler, *Managing Change: The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order*, Occasional Paper No. 1, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, October 2002.

Herbert Wulf, *Security Sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reforms with Recommendations for Technical Cooperation*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), October 2000.

Mona Yacoubian, 'Promoting Middle East Democracy: European Initiatives', *Special Report 127*, United States Institute of Peace, October 2004.

Richard Youngs, *European Policies for Middle East Reform: A Ten Point Action Plan*, Foreign Policy Centre, March 2004.

Richard Youngs, 'European Approaches to Security in the Mediterranean', *The Middle East Journal*, Vol. 57, No. 3, Summer 2003.