

## رؤى لإصلاح قطاع الأمن في لبنان

مصطفى أديب\*

لا تعرف منطقة الشرق الأدنى والأوسط إلا نوعين من الدولة، أولهما النظم المتسلطة بل والأوتوقراطية، وثانيهما الدول شديدة الضعف، لتصل أحياناً إلى حد الانهيار. في الشكل الأول من الدول نجد أن قطاع الأمن وهو ضامن استمرارية النظام تسيطر عليه أعلى الجهات في الدولة وبشكل مغلق تماماً. وفي الشكل الثاني على العكس نجد أن عدم الاستقرار السياسي والأمني المزمع يشجع تجزؤ مكونات قطاع الأمن المختلفة وطوافتها، مما يمنع سيطرة الدولة عليها ويؤدي إذن بشكل طبيعي إلى الإبقاء على عدم الاستقرار هذا بوصفه سبباً في تكوين النظام ونتيجة له .

ينتمي لبنان وكذلك كل من فلسطين والعراق إلى هذا الشكل الأخير، إلا أن لبنان يمتلك خاصية إضافية ألا وهي الهيكل الإقطاعي الطائفي للمجتمع الذي يسمح لأشكال شتى من التدخلات الأجنبية بأن تتخذ هذا المكون أو ذاك من الجهاز فتجعل منه رأس حربة سياستها.

يجدر قبل كل شيء أن نحلل هيكل قطاع الأمن نفسه لنحدد إلى أي درجة يسمح هذا الهيكل بعملية إصلاح القطاع، خاصة من خلال دراسة الإمكانيات القانونية والفعالية للمراقبة المدنية .

ثم ينبغي دراسة خطوات إصلاح قطاع الأمن ووسائل إدراج مفهوم التأثير على النساء.

وأخيراً، فإن كل هذا لا قيمة له دون معرفة عميقة بالعوامل المؤثرة سلباً وإيجاباً على عملية إصلاح قطاع الأمن، ومن أهمها المؤثرات الخارجية، إن كانت نابعة من دول أو من منظمات دولية.

ورئيس الجمهورية وكذلك المجلس العسكري في ما يخص مؤسسات وزارة الدفاع .

### 1.1 الجيش اللبناني

يتكون الجيش اللبناني من حوالي 72 ألف رجل، بمن فيهم المجندون<sup>1</sup>، وما لا يقل عن ثلاثة آلاف ضابط منهم مئتان وعشرون جنرالاً. مهام الجيش

إن الرئيس سليمان قد جعل من استراتيجية الدفاع أحد أسس الحوكمة في سياسته وذلك وفقاً لاتفاقات الدوحة. إلا أنه يبقى أن يتم تحديد كيفية ومدى إمكانية توجيه هذه الاستراتيجية نحو استعادة هيمنة الدولة وتأسيس قواعد ديمقراطية .

### **1- وصف جهاز الأمن**

إن جهاز الأمن اللبناني هو تركيب معقد من المؤسسات الواقعة في أن تحت سلطات يمكن أن تتنافس في ما بينها؛ ألا وهي: رئيس الجهاز والوزير بالوصاية ومجلس الوزراء والمجلس الأعلى للدفاع

<sup>1</sup> بما أن التجنيد قد ألغي من خلال القانون 665، فقد تم تجنيد آخر مجموعة في 2007.

الأمني ذي الصلاحيات المتعددة، حيث تضم هذه القوات الشرطة الوطنية والشرطة القضائية وإدارة السجون ومراقبتها وحماية المباني الحكومية ومباني السفارات الأجنبية. في الحقيقة، تتعدى مهام هذه القوى ذلك الإطار النظري بكثير، فهي مدعوة لأن تحل محل الجيش شيئاً فشيئاً في الحفاظ على النظام الداخلي. وبالإضافة إلى ذلك، فهي المسؤولة الفعلية عن الكفاح ضد الإرهاب وهي مهمة أساسية في السياق الأمني الحالي.

ونظراً لهذه الخاصية الرئيسية، فقد تم أخيراً رفع أعداد هذه القوات كما كان موعوداً منذ سنوات وقد هدفت عدة جهات دولية ومنها إنتربول إلى تعزيز هذه القوات. وهي تحظى بشعبية واسعة بسبب دورها في محاربة الإرهاب.

#### ب- الأمن العام

إن أقدم جهات الأمن، وهو الأمن العام، له دور بيروقراطي إلى حد ما، ومهامه الأساسية جمع المعلومات، والرقابة، ومراقبة الحدود والأجانب الموجودين على أرض الوطن، غير أن هذا الجهاز دائماً ما تنقصه أعداد العاملين.

#### ج- الدفاع المدني

إنه جهاز غير ذي أعداد كبيرة حيث يعمل به مئتان وخمسون شخصاً وخمسة متطوع، وإن أثبت أهميته خلال حرب يوليو 2006.

### 1.3 الجهات الواقعة تحت سلطة وزير المالية ومنها الجمارك

تقع الجمارك تحت سلطة وزير المالية إلا أنها كذلك تحت سلطة جهات ثلاث هي: المجلس الأعلى للجمارك والمدير العام للجمارك والمدراء المحليين. مهمة جهاز الجمارك مراقبة الحدود لمنع الاتجار في البشر والبضائع. ومع الأسف، فإن هذا الجهاز يصعب عليه الاضطلاع بمهامه بسبب النقص في معدّات الكشف عن المهربات وكذلك النقص في التأهيل والتنسيق مع الأجهزة الأخرى. أضف إلى ذلك أنه لا يضم بالكاد إلا نصف أعداد العاملين المنصوص عليهم في القانون التنفيذي رقم 83/259. وبالتالي فإن الحدود اللبنانية السورية غير مؤمنة بالمرّة وعليها أكثر من اثنين وثمانين نقطة مرور غير شرعية، بالإضافة إلى القرى الواقعة على الحدود بين البلدين. حالياً، لا تستطيع

الدفاع عن أراضي الوطن، وكذلك ضمان الأمن الداخلي، بالتنسيق مع المؤسسات الأمنية الأخرى، خاصة قوى الأمن الداخلي. وفي الواقع، فإن دور الجيش يقتصر منذ سنوات عديدة على ضمان الأمن الداخلي هذا، وكان يلعب هذا الدور وحيداً، بينما كانت مهمة الدفاع عن الأراضي يضطلع بها الجيش السوري وقوات الأمم المتحدة العاملة في جنوب لبنان ومحاربو حزب الله. ومنذ 2005، بدأ الجيش يستعيد صلاحياته هذه.

إلا أن الجيش اللبناني بالرغم من كونه المؤسسة الأكبر عدداً فهو الأضعف من بين كل الأجهزة الأمنية. إنه غير معدّ جيداً وقد أضعف عمداً عبر سنوات، كما أنه معرض في أي لحظة إلى خطر التفكك تبعاً لعوامل طائفية. وبالإضافة إلى ذلك<sup>2</sup>، فإن كان الرئيس "هو القائد الأعلى للقوات المسلحة"، إلا أن هذه القوات تظل تحت سلطة مجلس الوزراء من خلال وزير الدفاع، مما قد يمثل مصدراً من مصادر التجرد إذا تعارض هذان الفاعلان بشكل مفتوح.

تجدر أيضاً الإشارة إلى دور المجلس العسكري في الجيش، فإن سلطته ممتدة وسريّة. إن هذا الجهاز هو الذي يقرر التعيين في شتى المناصب القيادية في الجيش، كما أنه يقوم بتعيين الضباط المنوط بهم عقد الصفقات العمومية في مجال التسليح، ويعين قضاة المحاكم العسكرية ويرفع إلى وزارة الدفاع توصياته الخاصة بميزانية الدفاع وحتى بسياسة الدفاع.

كان الجيش قد اكتسب بفضل محاصرته لنهر البارد في 2007 مكانة الرمز الوطني، إذ جسد وحدة الطوائف وكان ينظر إليه بوصفه المؤسسة الوحيدة التي لا تزال فعّالة في الدولة. غير أنه كشف خلال أحداث مايو 2008 عن عجزه عن الدفاع عن المدنيين خاصة السنة منهم والمارونيين جزئياً، وبالتالي فقد اهتزت ثقة اللبنانيين فيه.

### 1.2 الأجهزة الواقعة تحت سلطة وزارة الداخلية

#### أ- قوى الأمن الداخلي

إن رجال قوى الأمن الداخلي الخمس والعشرين ألقاً، وإن كانوا تحت سلطة وزارة الداخلية والبلديات؛ فهم -كذلك- يخضعون للقوانين والنظم العسكرية. إنه ركن من أركان النظام

<sup>2</sup> وفقاً للمادة 49 من الدستور والقانون التنفيذي رقم 102 بتاريخ 1983/9/16.

قريب من الحكومة. إنه يعاني حاليًا مثلته مثل كل مكونات جهاز الأمن نقصًا في الرجال والمعدات والتأهيل، إلا أنه من شأنه أن يتطور في إطار قوى الأمن الداخلي.

## 2- تجزئة الأمن وخصصته

### 2.1 تجزئة الصلاحيات وتطبيقها داخل جهاز الأمن

إن أجهزة النظام الأمني أبعد ما يكون عن أن تتكامل، بل هي تعمل على أساس التطابق، مع توزيع الصلاحيات الأساسية على عدد من الأجهزة المتنافسة. ينطبق هذا خصوصًا على مهام تأمين النظام على أراضي الوطن، ومراقبة الحدود والاستخبار.

ويعزى هذا الأمر إلى سببين أساسيين، ألا وهما من ناحية أنّ قطاع الأمن قد تأسس على مراحل متتالية، ولكن كل جهاز كان ينشأ دون أخذ الآخرين في الاعتبار، ومن ناحية أخرى أنّ الهيكل الإقطاعي الطائفي للمجتمع قد أدى إلى ارتباط كل جهاز من هذه الأجهزة إلى توجه ما سياسيًا كان أو دينيًا، مساهمًا بالتالي في تعزيز سلطته .

وإذن، فإن كلاً من هذه الأجهزة يواصل عمله بموازاة الآخرين على أفضل الأحوال، أو ضد الآخرين على أسوأ الأحوال .

### 2.2 انعدام تقنين الأمن " بشكل متنام"

إن نقطة ضعف نظام الأمن اللبناني هي أن القوات العسكرية والأمنية ليست مركزية بين يدي الدولة. بل أكثر من ذلك، فإن توازن القوى ليس في صالح هذه الدولة .

إن هذا الوضع الذي يهدد بشدة استعادة الدولة لصلاحياتها في البلد يرجع إلى ثلاثة أنواع من الظواهر :

- وجود قضايا جغرافية سياسية على مستوى المنطقة العربية -مثل القضية الفلسطينية- أو على المستوى الدولي، كحملة الغرب، أو معارضة الحرب في العراق أو الحرب الدائمة بين السنة والشيعة. إن لبنان في هذا الإطار وهو الحلقة الضعيفة في الشرق الأوسط يمثل قاعدة عمليات وساحة مواجهة مثالييتين لمصالح أمم عديدة ومنظمات أجنبية.

- البحث عن المصالح الطائفية التي تؤدي برؤساء الطوائف إلى تكوين قوى موازية لقوة الدولة. كانت هذه الظاهرة قد تضاءلت أثناء

الجمارك منع التدفق الدائم للبضائع المهربة والسلاح .

### 1.4 أجهزة المخابرات

إن من أهم خواص جهاز الأمن اللبناني أن مهمة الاستخبار موكلة إلى عدة أجهزة متنافسة. وبما أن الاستخبار هو أساس السلطة فإن التجزئة نابعة من رغبة عمدية تهدف من ناحية إلى عدم تركيز المعلومات لدى جهاز واحد وبالتالي ربما لدى طائفة واحدة، ومن ناحية أخرى إلى أن يكون لكل طائفة جهاز استخبارها الخاص.

#### أ- الاستخبارات العسكرية

إن هذا الجهاز تابع مباشرة إلى قائد القوات المسلحة ولكنه يجب أن يُعلم رئيس أركان الحرب بكل المعلومات التي بحوزته. ومن الناحية النظرية، فإن دور هذا الجهاز يقتصر على الوسط العسكري ولكنه في الحقيقة يساهم في مكافحة الجاسوسية وبالتالي، فهو يتعدى هذا الدور إلى الوسط المدني .

#### ب- المديرية العامة لأمن الدولة

إن هذا الجهاز بوصفه الذراع التنفيذية للمجلس الأعلى للدفاع، فهو تابع إلى رئيسه ونائب رئيسه إلا أنه تحت إدارة مدير عام يعينه مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس الوزراء. إنه جهاز مشترك يضم 1226 موظفًا منتدبًا من قوى الأمن الداخلي، من الأمن العام ومن وزارة الداخلية، وتطبق عليهم من الناحية الإدارية قواعد أجهزتهم الأصلية. إن مهام هذه المديرية هي جمع المعلومات ومراقبة الأجانب على الأراضي اللبنانية والمساعدة على جمع المعلومات الخاصة بالقضايا المتعلقة بأمن الدولة.

#### ج- قطاع استخبارات الأمن العام

إنه أقدم جهاز وأفضلهم سيرًا، ودوره يكاد يماثل تمامًا دور المديرية العامة لأمن الدولة .

#### د- قطاع معلومات الدرك الإقليمي

إثر موجة الاعتداءات التي اجتاحت لبنان في 2004، تولد هذا الجهاز من ضرورة إيكال التحقيقات إلى جهة حيادية تقع تحت سلطة الحكومة. إن هذا الجهاز بمثابة وحدة مكافحة للإرهاب بشكل فعلي، وقد أنشئ في قلب قوى الأمن الداخلي بوصفه جهازًا سنياً وبالتالي

ومستشفيات وشركات تأمين وحتى اتصالات تجعله مستقلاً .

إن حزب الله كان قد همش بعد استقالة الوزراء الشيعة في نوفمبر 2006 بل وأكثر بعد أحداث مايو 2008، فأعدت له اتفاقات الدوحة شرعيته السياسية كقوة مشاركة في الحكم وشرعيته العسكرية بوصفه قوة مقاومة. منذ يونيو 2011، صار يسيطر على الحكومة التي يرأسها نجيب ميقاتي. وبما أنه يستحيل نزع السلاح عن حزب الله نظراً لعدم توازن القوى لصالحه لما له من وزن عسكري وسياسي، فإن تواجده في لبنان هو سبب من الأسباب التي تمنع حالياً إجراء إصلاح قطاع الأمن .

### ج- المخيمات الفلسطينية

يتوزع اثنا عشر مخيمًا فلسطينيًا على الأراضي اللبنانية وهي تجمع 380 ألف شخص. إن هذه المناطق قد تكونت منذ البداية بوصفها جزراً أمنية لا تخضع بتاتاً لسيطرة الدولة، ولذلك فإنه يمكن تخزين كميات كبيرة من الأسلحة سراً. بالإضافة إلى ذلك، فهي مناطق فقيرة جداً ومهمشة في أن، حيث يظل الكبار يطيعون الحركات الفلسطينية التقليدية كفتح ومنظمة التحرير الفلسطينية، بينما يسهل تأثر الشباب بالأفكار المتطرفة .

بالإضافة إلى ذلك، فإن الموقف في المخيمات يعاني عواقب قضايا ثلاث ذات أهمية جيوسراتيجية كبرى على مستوى المنطقة؛ ألا وهي: وصول حماس إلى السلطة، واهتزاز موقف فتح المترتب على ذلك في فلسطين نفسها، وكذلك حرب العراق وعولمة الجهاد ليصل هذا الأخير إلى الأراضي اللبنانية منذ الحرب في يوليو 2006. وبالتالي، فإن حركات شديدة التسليح يمكن أن تتطور في هذه المخيمات، أن تجد فيها معدات وتضم إليها أعضاء دون أي مراقبة من الدولة. وهكذا فإن أحداث نهر البارد في مايو 2007 لا تمثل إلا الجزء الظاهر من مرض تنفسي أعراضه في كل الأراضي اللبنانية .

التسعينات ولكنها شهدت ازدياداً مع تدهور الوضع الأمني ومع طوأفته بعد 2005 .

- تراجع الثقة تجاه الدولة عموماً والجيش خصوصاً من بعد أحداث مايو 2008. كان الأهالي من المدنيين قد أدركوا أنه لا توجد قوة نظامية -أي منظمة قانوناً- قادرة على حمايتهم، فبدأوا في التسلح بأنفسهم .

وعليه، فإن قوات مسلحة أربعة تساهم في تكوين المشهد الأمني اللبناني دون أن تكون جزءاً من الجهاز الأمني وهي ذات ثقل أساسي على الساحة:

### أ-قوات الأمم المتحدة العاملة في لبنان

إن قوة الأمم المتحدة الدولية العاملة في لبنان قد أنشئت في 19 مارس/ آذار 1978<sup>3</sup> لمدة ستة شهور. ومن حرب أهلية إلى حرب مع الخارج، امتدت مهمة هذه القوات إلى الوقت الحالي معززة بالقرار رقم 1701. وبالرغم من أن تواجد هذه القوات كان ينبغي أن يتوقف مع تراجع إسرائيل في عام 2000، فقد أبدت الحكومة اللبنانية عدم رغبتها في نشر قوات على الحد الذي رسمته الأمم المتحدة في ظل غياب سلام نهائي مع إسرائيل وبالتالي في غياب حل لقضية مزارع شبعا. إذن، فإن قوات الأمم المتحدة هي التي تستمر في ضمان الهدوء على طول الحد الأممي الذي تكثر عليه الحوادث .

### ب-حزب الله

إن حزب الله وهو بحق دولة داخل الدولة يعتبر رأس حربة الاستراتيجية الإيرانية في الشرق الأوسط، فهو يمثل لها وسيلة تواصل مع القضية الأهم في العالم العربي الإسلامي، ألا وهي القضية الفلسطينية. بالرغم من أن القرار رقم 1701 قد أبعد حزب الله من الحد الجنوبي، إلا أنه لا زال منتشرًا سراً ولكنه في نفس الوقت قد نقل الحرب إلى الساحة السياسية التي يمثل عليها مصالح الطائفة الشيعية وهي من الأكثر عددًا في البلد. إنه لا زال يضم 25 ألف رجل وأسلحة كثيرة منها حوالي 30 ألف صاروخ. يمثل حزب الله قوة عسكرية وسياسية في أن، ولديه شبكة مدارس

<sup>3</sup> المادة 3 من القرار رقم 425 لمجلس الأمن للأمم المتحدة.

### د- الميليشيات وقوات الدفاع الذاتي

كلما اتضح أن الجيش كان عاجزاً عن محاربة جانب أو آخر إلا إن انقسم، صار واضحاً أن بعض شرائح المجتمع -خاصة السنة- لا يسعها الاعتماد إلا على نفسها لتحمي نفسها. ظهر إذن نوعان من القوى مؤخراً في قلب طائفة كانت تعتبر نفسها الدولة في ما قبل فما شعرت أبداً بحاجة إلى التسلح. أولى هذه القوى كانت ميليشيات الدفاع الذاتي التي اعتمدت بشكل واسع على الخطاب الإسلامي والسلفي عموماً، وهي متواجدة بكثرة في شمال لبنان. وعلى صعيد آخر، يُشهد كذلك تعدد في مجموعات الدفاع الذاتي المختلفة بشكل ما في هيئة شركات مراقبة .

### 3- مسؤولية قطاع الأمن والمراقبة المدنية

إن قطاع الأمن اللبناني نظرياً خاضع لأنواع مختلفة من المراقبة المدنية. إلا أن النصوص كثيراً ما تكون مطابقة لما ينتظر في ديمقراطية حديثة، وتطبيقها في المقابل هو ما يعتبر إشكالياً، وتلك الحال بالنسبة لكل ما يخص إدارة الدولة .

#### 3.1 الرقابة بواسطة الجهاز التنفيذي

ينص الدستور بشكل واضح على أن مجلس الوزراء يناط به "الإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء" وأن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة. إن الأداة الأساسية لهذا الإشراف هو المجلس الأعلى للدفاع، ويرأسه رئيس الجمهورية ونائب رئيس المجلس هو رئيس الوزراء. غير أن هذا التكوين يجعل المجلس هشاً وعاجزاً عن القيام بدوره في حال نشوب صراع بين هاتين الشخصيتين. هذا وتوضع القوات المسلحة بين يدي المجلس عند إعلان حالة الطوارئ، وفي وقت السلم يساهم في تحديد سياسة الدفاع وتطبيقها ولكنه يصطدم في هذه الحالة بسلطة المجلس العسكري .

وبالإضافة إلى ذلك، فإن وزارتي الدفاع والداخلية يصعب عليهما فرض رغبتهما على مختلف الأجهزة، وعلى الجيش أكثر من غيره من الأجهزة.

#### 3.2 المراقبة عبر السلطة القضائية

يعتمد النظام القضائي في لبنان على هيكل مزدوج مدني وعسكري، يتبع الأول وزارة العدل، بينما يتبع الثاني وزارة الدفاع. إن صلاحيات المحاكم

العسكرية تتعلق بالجرائم ضد أمن الدولة أو مصالح الجيش، أو الخيانة العظمى، أو حيازة معدات عسكرية والجرائم ضد عضو في الجيش، أو في قوات الأمن الداخلي أو في جهاز الأمن العام. ومن أجل ضمان رقابة مدنية، يتضمن هيكل المحاكم العسكرية مفوض من الحكومة المدنية كما يمكن أن يكون القضاة إما عسكريين أو مدنيين. جدير بالذكر أن هناك إجراءات عديدة تم اتخاذها لضمان استقلال هؤلاء القضاة المدنيين. إلا أنه لم يتم تحديد أي إجراء لمقاضاة أعضاء من الجيش أو قوات أمنية أمام محكمة مدنية بتهمة انتهاك حقوق الإنسان .

### 3.3 الرقابة النيابية

في إطار البرلمان تعتبر اللجنة النيابية للدفاع الوطني والداخلية والبلديات هي المسؤولة عن هذه المسائل. غير أن البرلمان في مجمله لا يمكنه استدعاء قائد القوات المسلحة. إنه لا يستطيع إلا مساءلة الوزراء في أثناء جلسة الأسئلة الموجهة إلى الحكومة وتحويل هذه الأسئلة إلى استجواب إن لم تُرض الإجابات البرلمان. وبالإضافة إلى هذا فإن النص الذي يسمح لمجلس النواب بتكوين لجنة تحقيق نيابية وباستدعاء أي مواطن لم يتم تطبيقها أبداً. وبالطبع فإن عملية الرقابة النيابية تصطدم أولاً بسر الدفاع وهذا ينطبق في كل مكان في العالم .

إلا أن الجانب الأكبر من هذه الرقابة هي التي تمارس على الميزانية ولذلك فإن الجلسة النيابية الثانية العادية مخصصة لتقرير هذه الميزانية قبل أي موضوع آخر .

#### أ- الرقابة على ميزانية الدفاع

إن وضع ميزانية الدفاع لا يختلف عن ميزانية أي وزارة بما أن وزير المالية يحرر مشروع ميزانية عامة بناء على توقعات المصروفات التي ترفعها كل وزارة، ومن ثمّ يفحص مجلس الوزراء النص، وينقله أخيراً إلى مجلس النواب. فتدرسه على التوالي كل من لجان "الدفاع والداخلية والبلديات"، و"المالية والميزانية" وأخيراً "الإدارة والعدل"، وذلك قبل أن يتم تقرير النص في الجلسة العمومية ويصبح قانوناً .

#### ب- الرقابة على المنح

غير أن هناك بنداً من ميزانية الدفاع لا يفحصه البرلمان؛ ألا وهو بند المنح. بما أن لبنان يقع في قلب إحدى أقل المناطق استقراراً في العالم، فهو يشهد صراعات متلاحقة لم

للبرلمان اللبناني تقريراً حول حسابات السنة السابقة، ومن ثم يقرر المجلس "قانون حسابات الميزانية". غير أنه منذ 1963 وهو تاريخ وضع قوانين الميزانية لم يوفر ديوان المحاسبة تقريراً كهذا. يكتفي البرلمان إذن بتقرير سريع لقانون حسابات الميزانية يحمل الجملة التالية: "إلا إن تم أي تعديل قد يقدمه ديوان المحاسبة".

وبالتالي، فإن الرقابة النيابية على قطاع الدفاع والأمن، وإن كان يضمنه تشريع يرقى إلى مستوى تشريعات أي بلد متقدم ديمقراطياً، لا يمارس بالفعل، فالنصوص يتم تفاديها إن لم تنتهك بوضوح. ولا يتمتع الشعب إذن من خلال نوابه بحقه الشرعي في الرقابة على قطاع أساسي كهذا في استقرار البلد، في الديمقراطية، والحكم الرشيد.

### 3.4 رقابة المجتمع المدني

يعمل جهاز الدفاع والأمن وفقاً لمبدأ عدم الشفافية التام. يفترض أن يحصل المواطنون على المعلومات من خلال ممثليهم أي من خلال البرلمان، ولكن من ناحية فالبرلمان نفسه لا يحصل على كل المعلومات، ومن ناحية أخرى فإن أعماله يمكن أن تجري في جلسات مغلقة كما هي الحال دائماً مع "لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات" أو كما يمكن أن يقع بالنسبة لمجمل المجلس أثناء النقاشات الخاصة بالدفاع والأمن.

### 4- روى حول "مراعاة إشراك المرأة" في هذا المجال في لبنان

لا يوجد في لبنان مشكلات أساسية بين قوات الأمن والنساء من بين المدنيين، باستثناء واحد فقط هو معاملة النساء في السجون، حيث تتهم القوات الداخلية للأمن الداخلي بانتظام في هذا السياق. ولا تمثل هذه المعاملة سياسة عمدية، وإنما أحداث متفرقة ينبغي معاقبتها بصرامة.

إلا أنه من الضروري أن يرفع عدد النساء في اللجان المعنية بالتفكير حول مختلف القضايا وكذلك في إطار قوات الدفاع والأمن وذلك لأسباب عدة.

أولاً وبالرغم من أن هناك نساء مثلًا في الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام، فأدوارهن تقتصر على الوظائف الإدارية. أما إدراجهن على الساحة فقد يسمح بتحسين فاعلية العمليات حيث يبطن نقص النساء التحقيقات والاستجابات عندما تكون هناك نساء في القضايا.

تتوقف منذ عدة عقود. هذا وتنص نظرية الجيش اللبناني على أن يظل القطاع الأمني دائماً على أهبة الاستعداد. إلا أن إمكانيات الدولة المحدودة جداً لا تسمح بذلك، وإذن فقد تبنت الحكومات المتتالية ممارسة مفادها قبول منح من الدول والمؤسسات الصديقة عندما يتعذر شراء المعدات بأسعار تفضيلية. تطورت هذه الظاهرة منذ حرب يوليو 2006 وأحداث نهر البارد، والبلدان الصديقة العربية (كالأردن، والإمارات العربية المتحدة، ومصر، وغيرها) والغربية (كبريطانيا العظمى، وفرنسا، وإيطاليا، وألمانيا، والولايات المتحدة) هي التي توفر المعدات الثقيلة والخفيفة اللازمة لتجهيز الجيش اللبناني.

ولكن قبول الدولة منح من أشخاص حقيقية أو اعتبارية يخضع لمرسوم لمجلس الوزراء، ومن ثم تدرج المنحة في خانة "الواردات" من الميزانية العامة، وإن كانت المنحة لها هدف محدد فإن قرصاً بقيمتها يفتح في خانة "المصروفات"<sup>4</sup>. وبمعنى آخر فإن هذا النوع من البنود لا يخضع بالفعل للرقابة البرلمانية في مرحلته الأولى، حتى وإن كان خاضعاً نظرياً إلى مراقبته في ما بعد عن طريق قانون حسابات الميزانية.

### ج- الرقابة على مشتريات الدفاع

كل مشتريات الجيش تخضع لنصوص قوانين سارية، خاصة للقانون المتعلق بالمحاسبة العامة، وللمرسوم رقم 11574 بتاريخ 1968/12/30 الخاص بكراسة شروط صفقات الجيش وكذلك الدستور في ما يخص التفاوض حول اتفاقيات مع أمم أجنبية، وهي اتفاقيات يتوجب أن يصدق عليها البرلمان قبل دخولها حيز التنفيذ. ولكن القانون الخاص بالمالية العامة يسمح للجيش بعقد صفقات دون المرور بمناقصات في حال ما إذا كانت الصفقات ذات طبيعة حساسة وإذا كان ينبغي حفظها بالسرية.

بالإضافة إلى ذلك، وفي كل سنة، مع بداية الدورة البرلمانية المخصصة لتقرير الميزانية، يفترض أن يقدم ديوان المحاسبة

<sup>4</sup> قانون خاص بالمحاسبة العامة، المادة 52.

باب أولى ينطبق ذلك على مجال شديد الحساسية كإصلاح قطاع الأمن.

### **5.3 وجود قوات غير نظامية قوية جداً**

لا يخفى أن العائق الأقوى أمام القيام بإصلاح قطاع الأمن هو وجود قوات عسكرية غير نظامية -أو غير منظمة قانوناً- على الأراضي اللبنانية ومنها قوتان يمكن أن تواجه قوى الدولة وتنتصر .

### **5.4 الوضع في المنطقة وضعف الحدود**

أما الوضع في المنطقة سواء من حيث القضية الفلسطينية أو الحرب في العراق أو قضية النووي في إيران، فهو يُبقي الصراعات الداخلية قائمة في لبنان بل ويؤججها. وكثيراً ما تصبح أرض الأرز مكاناً للمواجهة بين أشخاص وسيطة لاستراتيجيات القوى الأجنبية في المنطقة .

### **6- تأثيرات خارجية على عملية إصلاح قطاع الأمن**

اعتاد لبنان منذ القرون الوسطى على العيش في ظل وصاية الخارج، بحيث تفضل كل الطوائف استدعاء قوة خارجية بدلاً من البحث عن صيغة توافقية في ما بينها، وذلك لإثبات حقوقها وضمان مصالحها.

في مجال إصلاح قطاع الأمن، من المؤكد أن المجتمع الدولي يمثل في آن معاً جزءاً من المشكلة وجزءاً من الحل. فهو بمساندته مجموعة ضد الأخرى يساهم في تعزيز تجزئة المجتمع .

وعلى العكس فيسهل على المجتمع الدولي الإتيان بمساهمة في عملية إصلاح قطاع الأمن. وحتى الآن، فإن كل الجهود المبذولة في هذا الاتجاه تمت في إطار عمليات تنسيقية ثنائية في مجال الأمن. نذكر من ضمن هذه النوعية عمليات "التقارير الأمنية" أو "المراجعة الأمنية" التي تقوم بها الولايات المتحدة أو بريطانيا العظمى، والمساندة المادية لقوات الدولة (من جيش وقوات الأمن الداخلي)، وكذلك الدورات الدراسية. وينبغي أن يضاف إلى هذا الجهد مساعدة المجتمع الدولي على الدفاع عن الأراضي وعن استقرارها من خلال قوات الأمم المتحدة العاملة في لبنان .

### **الخاتمة**

الخلاصة أن هيكل قطاع الأمن نفسه يضر بفاعليته من خلال منع تقاسم المعلومات وتشجيع المنافسة، خاصة أن هذا كله يضاف إليه الولاء الطائفي لمختلف الأجهزة وهو أهم من الولاء للدولة .

بالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة عدد النساء في قوات الدفاع والأمن يصحبها انخفاض واضح في نسبة الفساد وانتهاك حقوق الإنسان، كما تم إثبات ذلك من قبل.

وأخيراً فبما أن أي سياسة أمنية لها بالتأكيد تأثير إيجابي أو سلبي على المرأة في المجتمع، فمن الضروري أن يتم ضم المرأة إلى تصميم هذه السياسات وتنفيذها .

### **5- عوامل الخطر والتحديات التي تعترض سبيل إصلاح قطاع الأمن**

بالرغم من أن إصلاح قطاع الأمن في لبنان أمرٌ يرحى، فهو يصطدم بالعديد من العوائق، وأهمها ما يلي:

#### **5.1 ضعف الدولة**

إن الهيكل الإقطاعي الطائفي للمجتمع والذي ضاعفت منه الحرب الأهلية 1975-1990 قد أدى إلى أن يقدم كل واحد -بمن في ذلك الموظفون- ولاءه لرئيس طائفته وليس للدولة. وبالتالي فإن هؤلاء الرؤساء يمثلون عمداً عائقاً أمام خلق ثقافة الخدمة العامة، لأن ذلك من شأنه أن يحرمهم من جزء من سلطتهم، والدولة لا تمثل جهة فوق الطائفية قادرة على فرض قرارات، بل على العكس هي مرآة للهيكل الممزق للمجتمع. بالنسبة لوكالات الأمن، هي تترجم من خلال تجزئة للصلاحيات .

وزيادة على ذلك فإن وجود ثماني عشرة طائفة ذات مصالح غاية في الاختلاف وتتبع كل واحدة منها قوة أو مجموعة من القوى الأجنبية يمنع الاتفاق على رؤية دفاعية حتى بما أن طبيعة التهديد نفسه والعدو لا يتفق عليها اثنان .

#### **5.2 عدم الاستقرار السياسي والأمني المزمن**

بينما تبعت فترة هدوء نسبي مرحلة الحرب الأهلية، صرنا نشهد منذ 2004 والقرار 1559 لمجلس الأمن زيادة في الضغوطات والعنف، مع عدد من الاعتداءات التي تتم بشكل منتظم. يضاف إلى ذلك تصعيد للمواجهات بين الطوائف، خاصة في شمال لبنان. في هذا السياق، تضاعفت الحركات المسلحة وتعززت باستمرار في المخيمات الفلسطينية .

إن هذا الوضع -بالإضافة إلى الأزمة الاقتصادية المتزايدة في حدتها والتي يغذيها الوضع ذاته- يصرف انتباه الشعب والحكومة عن إصلاحات جوهرية كإصلاحات مؤسسات الخدمة العامة، ومن

الدوحة، فلا يرجح أن يصمم ويطبق إصلاحًا لقطاع الأمن في غياب توافق على مستوى المنطقة .

وانتظاراً لأن يتم ذلك، من الممكن أن تتم العملية على مراحل، على أساس التعرف على الثغرات الأساسية للنظام ومن أجل تعزيز الدولة أولاً والقوات التابعة لها. إذن فلن نتكلم عن إصلاح قطاع الأمن، بل عن "إدارة استراتيجية للأمن". تبدو الإصلاحات التالية هي الأكثر إلحاحاً:

- إنشاء مجلس وطني للأمن، على غرار بعض البلدان الأخرى.
- تركيز الاستخبار في جهاز واحد .
- إنشاء وحدة مكافحة للإرهاب متخصصة.
- إعادة تنظيم جهاز الدفاع والأمن بحيث يتم تفادي تطابق الصلاحيات.
- توظيف العاملين في أجهزة الأمن على أساس مسابقة وطنية.
- رفع الميزانيات وإعادة تنظيمها من أجل السماح لمختلف الأجهزة بالعمل بشكل فعال، مع توظيف أعداد كافية من العاملين للقيام بالمهام المنوطة بهم وتوفير المعدات اللازمة وتأهيل العاملين .
- وبالنسبة للجيش، يلزم قانون جديد للبرمجة العسكرية على خمس سنوات. ويتوقع أن يوفر هذا القانون أموالاً كافية للتجهيز والإعداد على عكس النظام الحالي الذي يخصص ما بين 98.55 و99.59 في المئة من المبالغ إلى التشغيل .
- وبالموازاة، فإن العمل الذي من شأنه أن يؤدي على المدى البعيد بل البعيد جداً إلى إصلاح قطاع الأمن ينبغي أن يصحبه وعي المواطنين بثغرات وحدود النظام الإقطاعي الطائفي وبضرورة خلق ثقافة دولة .
- بالإضافة إلى ذلك ينبغي أن تعزز الأجهزة الديمقراطية الموجودة بالفعل كالبرلمان مع التشديد على حق المواطنين وواجبهم في الرقابة على أفعال نوابهم. إن المجتمع المدني ينبغي أن يعمل على توصيل هذه الأفكار، خاصة أنه قوي جداً وحر مقارنة بغيره من المجتمعات المدنية في بلدان المنطقة الأخرى.

زد على ذلك أن وجود قوات غير نظامية وتعددتها يعوقان استعادة الدولة اللبنانية للنظام الأمني، خاصة أن بعض هذه العناصر يتمتع بقوة أعلى بوضوح من قوة الجيش .

غير أن استقرار البلد وأمنه يفترض أن تستعيد الدولة أرضها وأمنها في آن معاً في إطار إصلاح قطاع الأمن .

إن الخطوة الأولى هي سياسة أمن وطني، إلا أنها تتطلب ثلاثة شروط أساسية :

- توافق عام حول توجه الأمن ورهاناته، وكذلك حول التهديدات التي يتعرض لها.
- رغبة مشتركة في أن يصبح البلد أكثر استقراراً وقوة ووحدة.
- وجود دولة قوية ومستقرة بما يكفي لتطبيق ذلك.

من الجلي أنه في ظل غياب أي من هذه الشروط الثلاثة، فإن وضع سياسة وطنية للأمن بل وتطبيقها يبدو مع الظروف الحالية غاية في الصعوبة سواء من حيث المفهوم أو إطار العمل .

وفي ما يتعلق بإصلاح قطاع الأمن في حد ذاته، فلا يمكن أن يتم دون عملية نزع سلاح وتسريح وإعادة إدماج العناصر. ولكن يصعب تخيل أن يقوم حزب الله أو حتى الحركات الفلسطينية بذلك. فبالفعل، هي من ناحية حركات مسلحة بشكل زائد، وهي من ناحية أخرى يساندها من الداخل جزء كبير من الفاعلين السياسيين و/ أو المدنيين، وتساندها من الخارج قوى على مستوى المنطقة توفر لها المعدات وتمولها بسهولة نظراً لأن الحدود غير ممانعة.

أما في ما يتعلق بالقضاء الانتقالي وبشكل أخص المحكمة الدولية المنوط بها محاكمة قتلة الرئيس رفيق الحريري، فقد ساهمت في تقسيم البلد بدلاً من أن تعمل على مصالحة وطنية .

وأخيراً وكما رأينا، فإن الوضع في لبنان يظل مرتبباً بكبرى القضايا في المنطقة، ودون إيجاد حلول لهذه القضايا، فلن يطرأ أي تغيير على لبنان، ودون الوصول إلى توافق على مستوى المنطقة، فلن يتسنى التفكير في اتفاقات داخلية في لبنان .

وبوضوح، فإن كان الرئيس سليمان قد جعل من الاستراتيجية الدفاعية أولوية حكومية تبعاً لاتفاقات