

مشروعات المبادرة
الأممقراطيات العربية وإصلاح
القطاع الأمني



أيار / مايو
2012

القطاع الأمني في اليمن ومتطلبات إصلاحه

محمد أحمد علي المخلافي*

عبد الكافي شرف الدين الرحبي**

تحتاج عملية إصلاح القطاع الأمني في اليمن إلى وضع حد لظاهرة تعدد الأجهزة الأمنية المتنافسة، وإلى وضع آليات فعالة للرقابة التشريعية والقضائية والمدنية على القطاع. كما يجب حظر تدخل الأجهزة الأمنية في الحياة السياسية، بالإضافة إلى فرض المساءلة والشفافية فيما يتعلق بأداء الجهاز الأمني.

التوترات والأزمات السياسية التي قادت إلى حرب صيف 1994، وما رافقها من نزوح للآلاف من منتسبي المؤسسة الأمنية والعسكرية من المنتمين للمحافظات الجنوبية، وما لحق الحرب من تدابير انتقامية ضد منتسبي الأمن المواليين للحزب الاشتراكي وخاصة من أبناء الجنوب من خلال التسريح والفصل والإحالة على المعاش قبل الأوان. وكان من نتائج ذلك أن العقيدة الأمنية اليوم باتت تنسم بالولاء الشخصي للحاكم والولاءات القبلية والعشائرية والجهوية والأسرية التي تنخر في جسد الأجهزة الأمنية وتقلل من هيبته وتضعف دورها في الحفاظ على أمن الوطن والمواطنين، وتعطل مهامها القانونية والدستورية الناظمة والمحددة لدورها في أداء الوظيفة الأمنية وحماية المجتمع اليمني.

كما ترتب على حرب 1994 اختلاط الأجهزة الأمنية بالتنظيمات الجهادية، إذ كانت من نتائج إشراك هذه التنظيمات في الحرب إلحاق قيادتها وأعضائها في أجهزة الدولة، بما فيها الأجهزة الأمنية. وبعد الحرب لجأت السلطة إلى ملئ الفراغ الذي خلفه إقصاء شراكة الجنوب والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني غير السياسية، فقامت بالتمدد في هذا الفراغ عبر الأجهزة الأمنية القائمة وإيجاد المزيد من

قامت الجمهورية اليمنية في 22 أيار (مايو) 1990 باتحاد دولتين: الجمهورية العربية اليمنية (الشمال) وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (الجنوب)، كان لكل منهما مؤسساتها العسكرية والأمنية ذات التوجه السياسي والفكري المتعارض من الناحية الإيديولوجية والكفاءة المهنية. واتخذ طابع التوحيد ضم أجهزة الدولة ومؤسساتها في الجنوب إلى أجهزة ومؤسسات الدولة في صنعاء. وشمل ذلك الأجهزة الأمنية، ولكن الاندماج الفوري بين الأجهزة الأمنية كان غير ممكن، وخاصة مع اختلاف العقيدة الأمنية ومنهج العمل. وقد أدى ذلك إلى تضخم القطاع الأمني وانقسام الولاء بين شمال وجنوب، بالإضافة إلى الولاءات الشخصية والقبلية.

وتطور الخلاف بين طرفي الوحدة: الحزب الاشتراكي اليمني والمؤتمر الشعبي العام منذ عام 1991، خاصة بعد أن صارت قيادات وكوادر في الحزب الاشتراكي وأحزاب المعارضة هدفاً للاغتيالات والخطف والاعتقال، وبدأ التقطع في الطرقات للأجانب والسواح. واختل الأمن بشكل عام نتيجة للاستقطاب وكسب الولاء والفساد والإفساد الممنهج للأفراد والجماعات داخل المؤسسة الأمنية والعسكرية. وكانت نتيجة ذلك كله ظهور العديد من

* باحث أول- أستاذ في مركز الدراسات والبحوث اليمني، وزير الشؤون القانونية

** باحث ثالث-أستاذ مساعد في مركز الدراسات والبحوث اليمني

السياسية ويمنع الانتماءات الحزبية فيها ويخضعها للمسائلة والمحاسبة والشفافية في أداؤها لمهامها وعدم الإفلات من العقاب لمن يقوم بممارسة خروق تخالف القوانين والأنظمة التي أنشئت هذه الأجهزة طبقاً لها.

ستحاول هذه الورقة، وبإيجاز عرض هذه المشكلات التي تواجه الجهاز الأمني في اليمن ورؤى إصلاح القطاع الأمني.

واقع الجهاز الأمني

تعد وزارة الداخلية في اليمن إحدى المؤسسات الأمنية وأكبرها من حيث الأجهزة التابعة لها. وتقوم الوزارة بموجب اللانحة الداخلية بالقرار الجمهوري رقم 169 لسنة 1995 بإدارة شؤون الأمن في مختلف المجالات. وهذا يعني أنها تقوم بجميع المهام الأمنية والضبطية كافة، وهو ما يتعارض مع اختصاص بعض الأجهزة الأمنية الأخرى التي أنشئت بغرض استخباراتي وتجسسي بهدف حماية أمن الدولة. ويقدر حجم الكادر الأمني من الأفراد وصف الضباط والضباط لوزارة الداخلية بأكثر من مئة ألف، موزعين على كافة الهيئات والمؤسسات الأمنية التابعة للوزارة. ويجري التحكم بالانتساب إلى هذه الأجهزة عبر التأهيل للكوادر الأمنية في كلية الشرطة والمعهد العالي للشرطة ومدرسة الشرطة بتدخل أصحاب النفوذ ومراكز القوى المتحكمة في شؤون البلد في مسألة الانتماء والالتحاق بهذه المدارس والكليات على أساس جهوي مناطقي أو قبلي أو عشائري كما هو سائد داخل المؤسسات الأمنية.

وكانت المرأة في جنوب اليمن قد احتلت مركزاً متقدماً بين كوادر الشرطة ووزارة الداخلية، غير أن نتائج الحرب الأهلية عام 1994 أدت إلى استبعادها، وصارت الإمكانية الوحيدة المتاحة أمامها للالتحاق بالشرطة وأجهزة وزارة الداخلية الأخرى، عبر الالتحاق بمدرسة الشرطة. وقد تم تخريج ثلاث دفع من الشرطة النسوية عدد كل دفعة يقرب من ألف وخمسمائة من أفراد الشرطة النسوية الملتحقات بالأعمال والوظائف الأمنية. ويعتبر فتح المجال أمام المرأة في الالتحاق بالمؤسسة الأمنية من الأمور الجديدة على المجتمع في الشمال، وتقتصر الوظائف المناطة بها العمل في السجون الخاصة بالنساء والأعمال الإدارية داخل المكاتب وداخل وزارة الداخلية والمصالح والهيئات التابعة لها وبما يخدم الاحتياجات التي تتطلب كادراً من النساء والذي لا يمكن أن يحل محلهن البديل الرجل. ويقدر عدد النساء في سلك الشرطة بخمسة آلاف امرأة تقريباً. ولا تزال النظرة إلى عمل المرأة في سلك الشرطة

الأجهزة الأمنية التابعة للرئيس وعائلته، مما جعل علاقة هذه الأجهزة مع الأحزاب والمواطن علاقة عداء وإخافة. وتم الخلط بين الأمن والقوات المسلحة والجيش، وفقدت الرقابة كلياً على أداء أجهزة الأمن وموازناتها، خاصة، بعد أن صار الحزب الحاكم أغلبية كاسحة في مجلس النواب. وعند اندلاع الثورة الشعبية في اليمن في 12 شباط (فبراير) 2011 تمترس الرئيس وعائلته خلف هذه الأجهزة، وتم استخدامها لقتل المحتجين الثوار أثناء مشاركتهم في اعتصامات ومسيرات سلمية. وصار الاعتماد عليها كاملاً أثناء محاولة الرئيس وعائلته إجهاض الثورة.

ومن ثم صار نشاط هذه الأجهزة يتصادم مع مسؤوليتها في حماية الحقوق والحريات للمواطنين، الأمر الذي يجعل تحية قيادة هذه الأجهزة ودمجها في القوات المسلحة وأجهزة الأمن العام شرطاً من شروط وضمانات نجاح التغيير. لقد بات إصلاح القطاع الأمني ضرورة من ضرورات الإصلاح السياسي، وتحديدًا إصلاح النظام السياسي، بما يحقق إمكانية التحول الديمقراطي، ويكفل حماية الحقوق والحريات العامة للمواطنين اليمنيين انطلاقاً من الممارسة الديمقراطية الشاملة التي تضمن إزالة ما علق بالجهاز الأمني من انحراف عن أهدافه بسبب الفساد والمحسوبية والولاءات الضيقة. ولكن إصلاح الأمن ليس جزءاً من الإصلاح السياسي فقط، بل هو أيضاً جزء من إصلاح سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي شامل لا بد منه للخروج بالمجتمع اليمني من الأزمة التي أحكمت حلقاتها على المجتمع بكل مكوناته. وهو أيضاً ضرورة من أجل تدارك انزلاق اليمن إلى الاختلال الأمني الشامل، بسبب ما تمر به البلاد من أزمة وطنية، وبسبب سوء استخدام السلطة و تدني الشعور بالمسؤولية وفقدان العقيدة الأمنية المتمثلة بحماية المواطن وحقوقه، وتنفيذ المهام التي حددها لها الدستور والقوانين النافذة، وإنهاء حالة التبعية التي تلغي الرقابة الإدارية والتشريعية والقضائية، وخفض الحجم الكبير لمنتسبيها، وكذلك علاقتها بالمؤسسات المدنية والقضائية وبالمواطن اليمني.

ولعل إحدى أهم المهام الأساسية لإصلاح القطاع الأمني إنهاء حالة تعدد الأجهزة الأمنية وتبعيتها وتعارض اختصاصاتها وإيجاد رقابة فاعلة على تلك الأجهزة الأمنية: تشريعية وقضائية وتحديد دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على الأجهزة الأمنية. ولا بد أن يشمل ذلك، تحقيق الرقابة على الموازنة الأمنية وما تتمتع به من امتيازات تعطي لها من الأموال المخصصة لها في الميزانية العامة للدولة، بما يحقق حيادية الأجهزة الأمنية في الحياة

والأمن تعتبره من الأمور غير المستحبة والمستهجنة من قبل المجتمع في معظم مناطق البلاد الذي ما زالت تحكمه الثقافة التقليدية والأعراف والتقاليد القبلية. ولا عجب إذن في أن التحاق المرأة في سلك الشرطة والأمن على الصعيد الرسمي إنما يتم تحت ضغط متطلبات الحاجة إلى عمل المرأة، وفي تلك المجالات التي لا يمكن أن يحل الرجل محلها. ومن البدهي أن يساعد ذلك في تهميش دور المرأة ويجعلها شبه غائبة في مجال الأعمال الضبطية والأمنية الأخرى التي يعتقد أن المهارة والتأهيل للقيام بها هي من اختصاص رجل الأمن الرجل.

إن أمر الانتماء والتأهيل محكوم بإرادة أصحاب النفوذ قبل كل شيء، لا بشروط وضوابط عامة تحددها اللوائح والنظم بجعل الكفاءة والقدرة معيار لذلك. وتؤثر الاختلالات المتعلقة بموضوع الانتماء إلى أجهزة الشرطة والأجهزة الأمنية التابعة لوزارة الداخلية - التي يسببها تدخل أصحاب النفوذ والمحسوبية والرشوة والعلاقات الشخصية والمناطقية والعشائرية والأسرية - على تكوين هذه الأجهزة، مما يجعلها تتسم بالطابع المناطقي والقبلي وانتماء الضباط إلى الحزب الحاكم خلافاً لأحكام الدستور والقانون التي تحظر الانتماء الحزبي لمنتسبي الأجهزة الأمنية.

يتبع وزارة الداخلية عددٌ من الأجهزة الأمنية ممثلة بـ: الشرطة المدنية، البحث الجنائي، مصلحة السجون، المرور، مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية، مصلحة الأحوال المدنية، هيئة خفر السواحل، الدفاع المدني، الشرطة الدولية (إنتربول)، ووحدات الأمن المركزي. والأخيرة تتبع وزارة الداخلية من الناحية اللانحوية فقط، ولكنها من الناحية الفعلية لا تخضع لها، وهي وحدات شبه عسكرية، وثمة عدد من أجهزة الأمن الأخرى وهي: جهاز الأمن السياسي، وقد أنشئ بالقرار الجمهوري رقم 121 لسنة 1992 بعد دمج جهازي أمن الدولة في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (سابقاً) وجهاز الأمن الوطني في الجمهورية العربية اليمنية (سابقاً) في جهاز واحد سمي الجهاز المركزي للأمن السياسي، وله صلاحيات واسعة ومتعددة من حيث الاختصاص والمهام "التي تكفل سلامة وضمأن امن الدولة ونظام الحكم فيها وكشف جميع الأعمال التي تمس أمنها الداخلي والخارجي أو تضر بمركزها الحربي والسياسي والاقتصادي والاجتماعي أو أية مصالح وطنية أو قومية أخرى (...). ومنح العاملون في الجهاز صلاحيات رجال الضبط القضائي"، ومنح القرار "الجهاز المركزي للأمن السياسي الحق في

إنشاء فروع له في جميع محافظات الجمهورية". ومؤخراً تم إنشاء جهاز الأمن القومي بموجب القرار الجمهوري رقم 261 لسنة 2002 وُحدت المهام والاختصاصات الممنوحة لهذا الجهاز بحيث "يتولى رصد وجمع وتوفير وتحليل المعلومات الاستخباراتية عن كافة المواقف والأنشطة المعادية الموجهة من الخارج التي تشكل تهديداً للأمن القومي للبلاد وسيادتها ونظامها السياسي ومركزها الاقتصادي والعسكري". كما منح القرار هذا الجهاز والعاملين فيه الصلاحيات المخولة قانوناً لرجال الضبط القضائي وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية. ويحق لهذا الجهاز إنشاء فروع له في جميع المحافظات. وأعطى القرار الجمهوري هذا الجهاز نوعاً من التميز على الأجهزة الأمنية الأخرى، مما يجعل منه في الحقيقة جهاز الأجهزة الأمنية. وهو جهاز الأمن السياسي ويتبع مباشرة رئيس الجمهورية. وأخيراً يضاف إلى هذه الأجهزة الأمنية الاستخبارات العسكرية التي تتبع وزارة الدفاع، ووحدة مكافحة الإرهاب في الحرس الجمهوري، والقوات الخاصة.

بنية القطاع الأمني وسماته

تنقسم أجهزة الأمن التي تتولى المهام الأمنية المباشرة إلى مجموعتين:

المجموعة الأولى هي أجهزة الأمن العام والأمن المركزي وتتبع من الناحية القانونية الشكلية وزارة الداخلية، ويتمثل جهاز الأمن العام بالشرطة، وهي وفقاً للدستور هيئة مدنية نظامية تتولى حماية امن المواطنين وحفظ النظام والأمن العام، وتتولى تنفيذ أوامر السلطة القضائية، وبمساعدها في تأدية مهامها التقنية جهاز البحث الجنائي، وفي سياق مكافحة الإرهاب أنشئ جهاز جديد بالقرار الجمهوري رقم 159 لسنة 2004 هو الإدارة العامة لمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة. وخارج السياق الدستوري كان يوجد قبل قيام الجمهورية اليمنية وحدات الأمن المركزي، واستمر هذا الجهاز بمكوناته ومهامه شبه العسكرية. وهو يخرج عن نطاق هيئة الشرطة المدنية وتوكل قيادته عادة إلى أقارب رئيس الدولة أو المقربين له من الموالين وفي

1 تنص المادة (39) من الدستور على أن "الشرطة هيئة مدنية نظامية تؤدي واجبها لخدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتعمل على حفظ النظام والأمن العام والآداب العامة وتنفيذ ما تصدره إليها السلطة القضائية من أوامر، كما تتولى تنفيذ ما تقرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، وذلك كله على الوجه المبين في القانون".

سياق مكافحة الإرهاب استحدثت فيه وحدة جديدة- هي وحدة مكافحة الإرهاب.

المجموعة الثانية من الأجهزة الأمنية هي أجهزة خاصة فوق وزارية، ومنها ما يختلط بالقوات المسلحة، وتتبع مباشرة لرئيس الجمهورية ويتولى قيادتها عبر أفراد عائلته والخلص من المقربين له، وتمثل الأجهزة الأمنية فوق الوزارية والمختلطة بالقوات المسلحة، بالجهاز المركزي للأمن السياسي، جهاز الأمن القومي، الحرس الجمهوري وتتبعه وحدة خاصة بمكافحة الإرهاب، والقوات الخاصة. وتعمل هذه الأجهزة بصورة منفصلة عن السياق المؤسسي لأجهزة الحكومة، وتعتمد مهامها الأمنية شرعية السرية وهي شرعية تتنافى مع سيادة القانون وكل مستوى من مستويات الحكم الديمقراطي؛ وهي مصدر خوف وإخافة للمواطن لان مهمتها حماية القائمين على السلطة والنظام الحاكم وخاصة رئيس الدولة وعائلته، مما يجعل العقيدة الأمنية لأجهزة الأمن المختلفة هي حماية النظام الحاكم والولاء للقائمين عليه وليس حماية المواطن وحقوقه وفرض حكم القانون.

ومهام هذه الأجهزة متداخلة ومتعارضة، فمعظم الصلاحيات الممنوحة لجهاز الأمن السياسي والأمن القومي تكاد تكون متطابقة أو شبه متطابقة. وللجهازين صلاحيات واختصاصات، بموجب قرار إنشاء كل منهما، هي من صلاحيات أجهزة الأمن الشرطية التابعة لوزارة الداخلية وبعض الأجهزة الأخرى التابعة لها: مثل مهام خفر السواحل وحرس الحدود والبحث الجنائي فيما يتعلق بأنشطة التهريب والسرقات. ومن ناحية أخرى، فقد أعطى القانون الحق لجهاز الأمن بإبرام الاتفاقات الأمنية مع الأجهزة المماثلة في البلدان الشقيقة والصديقة والتعاون والتنسيق فيما بينهما في مكافحة الأنشطة المتعلقة بأمن البلدان وأنظمتها من الناحية الأمنية، وهو الأمر المخول لوزارة الداخلية أيضاً. وتتكرر وحدات مكافحة الإرهاب في أجهزة الأمن المختلفة: الإدارة العامة لمكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة وتتبع الأمن العام، وحدة مكافحة الإرهاب في الأمن المركزي، وحدة مكافحة الإرهاب في الحرس الجمهوري.

هذا الأمر يعني ببساطة أن مهام الأجهزة المختلفة متداخلة ومتعارضة. أضف إلى ذلك منح جهاز الأمن السياسي والأمن القومي صلاحية الضبط القضائي وهو ما يتعارض مع الدستور، إذ أن صلاحية الضبط القضائي وفقاً للمادة 39 من الدستور هي من صلاحيات الشرطة كهيئة مدنية. وحيث أن

الأجهزة الأمنية المتمتعة بالسلطة والنفوذ الفعلي تتبع رئاسة الجمهورية مباشرة، صار من الصعب التمييز بين أدوارها وتحديد الاختلافات في مهامها وتحديد اختصاصاتها بدقة ومراقبة أعمالها القانونية وغير القانونية لأنه لا سلطان عليها من الناحية الواقعية والعملية سوى سلطة رئيس الجمهورية، الذي يولي هذه الأجهزة كامل الصلاحيات التي تنتهك في كثير من أعمالها الحقوق والحريات للمواطنين والصحفيين والسياسيين، وتضيق الخناق على الأحزاب والمنظمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني، كما يتمتع جميع أفرادها والعاملون فيها بامتيازات خاصة من المناصب القيادية في جميع مؤسسات الدولة والإدارات المدنية التي على صلة مباشرة بقضايا المواطنين اليومية. وتكفل لهم مناصبهم الأمنية وانتمائهم الحماية التامة. وأكثر من ذلك، تمنحهم هذه المناصب وسائل السلطة والنفوذ في كافة الأعمال الخارجة عن القانون - دون مساءلة أو محاسبة - في نهب الأموال العامة وسوء استخدام السلطة وممارسة الفساد والإفساد والسطو على مقدرات الدولة وخرق النظم والقوانين النافذة، بل يصل الأمر أحياناً إلى حد تعطيلها وإفراغها من محتواها الذي صدرت من أجله. ويلاحظ في الأجهزة الأمنية عموماً عدم الالتزام بالاختصاصات والمهام التي أنيطت من الناحية القانونية بها، بل نجدها تتداخل وتتقاطع تماماً حتى يصعب وجود علامات مانزة فيما بين تلك الأجهزة الأمنية. ولقد بات معلوماً أن إدارة تلك الأجهزة يقوم بها أشخاص نافذون ومعروفون كأفراد لا يتمتعون بالكفاءة أو الخبرة أو الأقدمية والتراتبية المراعاة في السلك العسكري أو الأمني من التقاليد والأعراف التي تمتاز بالصرامة والتراتبية الحدية، ويعوضون عن ذلك بالولاء الشخصي والقرابة إلى الأسرة أو العشيرة أو القبيلة أو المنطقة، التي أصبحت صاحبة الكلمة الفصل في مهام واختصاصات الأجهزة الأمنية دون أمل في الإصلاح لتلك الأجهزة التي بات عزيز المنال في مثل هكذا تركيبة للحكم وأجهزته.

وإجمالاً، فإن أهم سمات القطاع الأمني التضخم من حيث عدد الأجهزة والأفراد، التداخل في المهام والصلاحيات، التسييس العالي لأفراد الأمن السياسي والأمن القومي، والامتيازات الخاصة بهم والتي لا تمنح لمنتسبي الشرطة أو الأمن العام، الاستناد في كل أجهزة الأمن إلى الولاء الشخصي أو المناطقي في عملية التنسيب والترفيغ وتولي المناصب، وضعف المهنية والتدريب. وقد ترتب على ذلك، عجز الأجهزة الأمنية عن الحفاظ على الأمن والاستقرار ومكافحة الجريمة بسبب الضعف التي تعاني منها أقسام

تقدم له، وتسلم له مفاتيحها بعد إفراغ الشحنة، مما يعني أن الإغراءات جد جاذبة لامتهان التهريب ومربحة كذلك. ويتم استخدام وثائق وهويات مزورة أثناء القيام بمثل هذه العمليات. أما بالنسبة للأسلحة فيتم إدخالها بشكل شبه رسمي. ولعل أفضل مثال هنا أن يكون شحنة الأسلحة التي صادرتها الدولة في أوائل شهر أكتوبر 2009، وقد اتضح أنها قد جلبت إلى اليمن بأوراق رسمية من وزارة الدفاع، بتزوير توقيع المسؤولين لتأكيد شراء الصفقة، وفقاً لما صرح به مصدر مسؤول، وأعلنت قائمة سوداء بأسماء ستة من تجار السلاح اليمنيين في صحيفة الثورة الصادرة يوم الاثنين الموافق 15 أكتوبر 2009².

هذا وتشير الدراسات والتقارير الأمنية إلى ضعف الأجهزة الأمنية وعجزها عن الحد والمكافحة لهذه الظاهرة بسبب نقص الإمكانيات والتدريب والتأهيل لدى رجال أجهزة مكافحة التهريب وبالذات فيما يتعلق بكشف ومتابعة تلك المواد المخدرة المهربة إلى داخل اليمن، مثل مراقبة المنافذ المعروفة والمحددة للتهريب في الموانئ والسواحل وفي الصحاري والجبال الممتدة والوعرة، وكذلك مراقبة البريد الدولي للتجار بالمخدرات أو أجهزة الاستشعار عن بعد أو الأجهزة التي تعمل بالأشعة السينية للكشف عن المخدرات المهربة داخل الرسائل البريدية³. وقد شكلت لهذا الغرض هيئة مركزية سميت الإدارة العامة لمكافحة المخدرات.

عدم احتكار الاستخدام المشروع للقوة

تسمح الدولة في اليمن بتجارة السلاح وحمله وتحاول جاهدة قنونه وتنظيم حملته، إلا أن مراكز القوة في السلطة وكذا البنى القبلية والمشيعية في اليمن تقاوم بشدة مثل هذه الاحتراز وتؤثر على القرار السياسي، كما أن هناك مفاهيم مغلوطة ووعيا زائفا تتمثل في أن حمل السلاح ما هو إلا نوع من الزينة التي تميز المواطن اليمني المتمنق بالخنجر (الجنبية) والبنق، ويعتبر من الفلكلور الشعبي والعادات والتقاليد اليمنية الأصيلة. كما تنتشر أسواق السلاح في أكثر من منطقة ومحافظة في اليمن. ويقدر الخبراء أن في اليمن أكثر من ثمانين مليون قطعة سلاح متنوعة ومختلفة الأحجام، غير الطائرات والدبابات التي هي حكر على القوات المسلحة اليمنية، وقد أكد على مثل

الشرطة والمناطق الأمنية خصوصاً فيما يتعلق بالضبط الشرطي، وهو ضعف ناتج عن سوء الإدارة والتنظيم والجاهزية وضعف البرامج والخطط المتعلقة بمكافحة الجريمة وتدني مستوى الوعي الأمني في مجال الأرشفة وفتح السجلات المتعلقة بمضبوطات الجرائم ومستوى تدوين البيانات للموقوفين في أقسام الشرطة وإطالة توقيفهم دون ترحيل القضايا إلى النيابة المختصة. وهذا الضعف موجود في إطار المراكز والمناطق الأمنية داخل أمانة العاصمة التي تضم عشر مناطق أمنية، وأربعون قسماً ومركزاً للشرطة، ومع ذلك يتم خطف الأفراد من داخل العاصمة صنعاء من قبل بعض الميليشيات القبلية والخروج بهم إلى مناطقهم، وكذلك القيام بالأعمال الإرهابية على بعض السفارات الأجنبية وخطف الأجانب والدبلوماسيين من داخل العاصمة والخروج بهم إلى المناطق القبلية للخطافين.

كما أن محاربة التهريب أو الحد منه أصبحت فوق قدرة الأجهزة الأمنية على الرغم من معرفة المنافذ التي يتم من خلالها تهريب الأسلحة والمخدرات والتي تشكل اليمن سوقاً لها ويتم تهريبها إلى بلدان الجوار: السعودية ودول الخليج الأخرى، وأصبح من المؤكد أن مثل هذه الأعمال يقوم بها أفراد نافذون ومدعومون رسمياً، بما في ذلك تهريب المواد البترولية ومشتقاتها.

إن لليمن حدوداً برية وبحرية طويلة ممتدة من عمان إلى السعودية، براً وبحراً. وتبلغ الحدود البحرية حوالي ألفين وخمسمائة كيلو متر، وتبلغ الحدود البرية نفس العدد تقريباً، كما يوجد في اليمن 21 محافظة و333 مديرية، تتواجد الأجهزة الأمنية فيها وبالذات مراكز الشرطة، ناهيك عن حرس الحدود وخفر السواحل، ومع ذلك فإن أجهزة الأمن تعرف كل المعرفة خطوط التهريب ومواقعها عن طريق البحر العربي والبحر الأحمر من بلدان المصدر باكستان وأفغانستان وإيران (بلدان المثلث الذهبي)، دون أن تستطيع التصدي لها. وتستقبل شحنات التهريب قوارب الصيد الصغيرة قرب المياه الإقليمية اليمنية، ومن ثم يتم تخزينها في عدة أماكن من محافظة المهرة وحضرموت الداخل، ويتم نقلها إلى محافظتي حجة وصعدة، ومن هناك إلى المملكة العربية السعودية. ويعطى للصيد الناقل للشحنة في قاربه الصغير مبلغ خمسين ألف ريال سعودي، أما الناقل لها إلى الأراضي السعودية أو الإمارات عن طريق سيارات الدفع الرباعي التي تكون في العادة جديدة، تستخدم لأول مرة، فتكون مكافأته عند تسليم الشحنة في البلد المجاور هي السيارة نفسها، حيث

² صحيفة الثورة اليمنية الصفحة الأولى بتاريخ 2009/10/5

³ عميد احمد محمد الحامدي، ورقة عمل: المخدرات المشكلة، الأسباب والمقترحات، المؤتمر 17 لقادة وزارة الداخلية في اليمن، 22-24 يناير 2007م ص. 9

الحكم و النفوذ والثروة على قتلها، ويدهم أجهزة الأمن.

ويعد الصراع السياسي المزمّن احد أهم عناصر الاختلال الأمني ودافعا قويا لنسج التحالفات التي تقوم به القبيلة والعشيرة والمناطقية والحركات الإسلامية الجهادية، وبالذات التيار السلفي الجهادي، تنظيم القاعدة العائد من أفغانستان، والتي أقامت مع الحكم عن طريق الأجهزة الأمنية تحالفات ورعاية منذ الثمانينات القرن الماضي (النظام في شمال اليمن سابقا). لقد كانت تلك التحالفات العصا الغليظة بيد السلطة والنظام في مواجهة أي تحرك يعارض الإجراءات التعسفية والممارسات القمعية التي تقوم بها السلطة بعد قيام الوحدة وأثناء حرب 1994 وبعدها، وقد خرج وزير الداخلية اليمني حسين محمد عرب، أثناء توليه وزارة الداخلية رسمياً بأن وزارة الداخلية قامت بترحيل كل الأجانب المتواجدين على الأراضي اليمنية وعددهم أكثر من ثلاثة وعشرين ألفاً، كان غالبيتهم إن لم يكن جميعهم من الأفغان العرب الذين شاركوا في الحرب التي اندلعت عام 1994 بين قوات الحزب الاشتراكي التي تنتمي إلى المحافظات الجنوبية والقوات التابعة للشمال، وقد تزامن هذا الترحيل مع صعود قوات طالبان إلى الحكم بعد عام 1996 والخلاف الذي نشب بشدة مع حزب التجمع اليمني للإصلاح الذي استبعد من الحكومة بعد انتخابات عام 1997. لكن وتبين فيما بعد أنه لم يتم ترحيل كل الأجانب من التنظيمات الجهادية.

وقد كان لحرب 1994 آثار مدمرة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي واختلت الحياة الأمنية بشكل كبير ومؤثر مما أفقد الأجهزة الأمنية هيبتها. كما أن نشوة النصر التي أحرزها النظام بعد أن كسب الحرب، التي لعبت فيها التنظيمات الجهادية والمليشيات القبلية دوراً أساسياً، قادت إلى أن تصبح المحافظات الجنوبية مغنماً للمنتصرين في الحرب، فشرع في نهب الأراضي والاستيلاء عليها وخصخصة المؤسسات الاقتصادية والإنتاجية، وتسريح الآلاف من العاملين في تلك المؤسسات، كما تم تسريح عشرات الآلاف من منتسبي القوات المسلحة والأمن، وإحالة الآلاف إلى التقاعد. أما من بقي منهم في السلك فلم يتمكن من العودة إلى مواقعه التي كان يتبوؤها قبل الحرب، وهو الأمر الذي اعتبره أبناء المحافظات الجنوبية عبارة عن ضم وإلحاق لهم ولدولتهم إلى ما كان يسمى سابقاً الجمهورية العربية اليمنية وبدأت المطالبات المستمرة بإصلاح الوضع أو إصلاح مسار الوحدة، إلا أنه لم

هذا الرقم الكبير والمهول من الأسلحة التي في حوزة المواطنين رئيس الجمهورية في مقابلة خاصة مع قناة الجزيرة القطرية قبل عدة سنوات. مما يجعل بناء القوة في المجتمع ليس حكراً على الدولة والنظام الحاكم في اليمن وقواته المسلحة و الأمن فقط، بل توزعت هذه القوة بين الدولة بأجهزتها العسكرية والأمنية وبين المليشيات القبلية المسلحة، والمليشيات الجهادية الممثلة بتنظيم القاعدة الذي يستفيد في نشاطه من مثل هكذا وضع يتسم بعدم الاستقرار ويعاني من اختلالات أمنية بنيوية، ويتمثل ذلك في عدم قدرة الدولة في بسط سيطرتها على جميع مناطق لجمهورية وحالات الاختلال الأمني المتمثلة بالثارات والحروب القبلية المستعرة في أكثر من منطقة يمنية، على الرغم مما تعلنه الدولة من استراتيجيات لبسط نفوذها وسيطرتها الأمنية عبر ما يسمى بالانتشار الأمني في المناطق النائية والتي أعلن عنها بخمسة انتشارات يقدر كل انتشار بخمسة آلاف من قوات الشرطة والأمن، غير أنها في معظمها تقتصر على أمانة العاصمة، وبعض المدن الرئيسية والأمنة إلى حد ما مثل الحديدة وتعز وإب. وهو ما يعني أن الحكومة لا تستطيع بأجهزتها الأمنية والشرطية أن تحسم موضوعاً متعلقاً باختلال الحالة الأمنية في عرض البلاد وطولها خصوصاً مع المليشيات القبلية، حيث أضحت ظاهرة الاختطاف للأجانب والسواح وبعض رجال الأعمال أو أقاربهم والقتل في المدن والعاصمة صنعاء بسبب الثأر من الأمور التي تحدث باستمرار. وبدلاً من ذلك تقوم الدولة بمفاوضة الخاطفين من رجال القبائل بصورة مستمرة في حال خطف السواح والأجانب وتدفع الفدية أو تنفذ مطالبهم المتعلقة بالتنمية أو حل مشاكل قائمة بين الدولة والقبيلة الخاطفة. والسبب في ذلك هو امتلاك عناصر القوة لدى المليشيات القبلية، التي تقوم بالحروب والثأر وبمهام الأمن في مناطقها، فتقيم في مناطق الشمال نقاط تفتيش عسكرية، ولا تستطيع آليات الأمن الحكومية المرور من هذه النقاط إلا بموافقتها. ومؤخراً بدأت هذه النقاط تظهر في مناطق جنوبية. ويعزو بعض الباحثين والمحللين السياسيين ذلك إلى طبيعة نظام الحكم وتكويناته القبلية والعشائرية القائم على نسج التحالفات والفساد والإفساد الذي يتغلغل في جميع مفاصل الحياة السياسية الحكومية في اليمن. ويشير الكثير من الدراسات والتحليلات المتعددة إلى أن مؤسسات الدولة المدنية تدار من مراكز قوى و نفوذ، وما الحكومة إلا عبارة عن هيئة من الموظفين تقوم بتنفيذ إرادة من يدهم القرار وعلى رأسهم رئيس الجمهورية نفسه وعائلته، الذين يمسون بكل مقاليد

يمر اليمن اليوم بظروف أمنية غاية في الصعوبة قد تؤدي به إلى مزالق خطيرة، فتعصف به الاختلالات تعصف على جميع الأصعدة الاقتصادية والسياسية والأمنية: حراك سلمي في الجنوب يواجه بقمع شديد من قبل السلطة والتنظيمات الإرهابية معاً يدفع به إلى الحراك المسلح؛ وأزمة سياسية مع الأطراف السياسية من أحزاب المعارضة وتقف العملية الديمقراطية بعدم إجراء الانتخابات في موعدها؛ وحرب في الشمال هي السادسة منذ عام 2004 دمرت القرى وشردت ما يقارب من 300 ألف نازح جلعهم من النساء والأطفال، يعانون من شح الموارد ويعيشون في ظروف غاية في الصعوبة؛ وتهديد من القاعدة التي نجحت بسبب عجز الحكومة في جر مناطق عديدة في الجنوب إلى مسار المواجهات المسلحة مع الجيش والأمن مما جعل اليمن مهدداً بصورة جادة بالتدخل العسكري الأجنبي. لقد بات لدى أمريكا وبعض دول الإتحاد الأوروبي اتجاه معلن بضرورة توسيع الخيارات العسكرية في هذا البلد، ومن ذلك إرسال فريقاً من نخبة القوات الأمريكية الخاصة المكلفة بتعقب وقتل المتشددین الإسلاميين، وبشكل سري، تحت إشراف وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (CIA). ومبرر ذلك أن هذا التدخل سيكون بعيداً عن الحكومة اليمنية حماية لها من الإحراج، بل وتجري حالياً عملية بحث عن إمكانية التدخل العسكري المباشر في اليمن⁴، بالإضافة إلى استخدام الطائرات الأمريكية لملاحقة عناصر القاعدة على الأراضي اليمنية، دونما أدنى اعتبار للسيادة اليمنية، كل تلك الاعتمالات المخلة بأمن واستقرار اليمن تستدعي بالضرورة الملحة إيجاد حلول وإصلاحات بنوية يعتمد بالأساس التغيير الشامل على أسس ديمقراطية فعلية حتى يتمكن اليمن من الخروج من النفق المظلم، وينعم بالأمن والاستقرار وتؤدي أجهزة الدولة بمؤسساتها دورها الفاعل في استتباب الأمن والاستقرار وحماية الوطن والمواطنين.

الرقابة على الأجهزة الأمنية والمساءلة

تغيب الشفافية في ممارسة الأجهزة الأمنية لمهامها، ومنها ما تعتمد شرعية السرية أساس لعملها، خاصة جهازي الأمن السياسي والأمن القومي ودوائر ووحدات مكافحة الإرهاب، حيث تقوم هذه الأجهزة

يلتفت إلى مثل تلك المطالب وبدأت الاحتجاجات والمظاهرات التي ووجهت بقسوة وعنف مفرط بحجة الخروج على النظام والقانون، في حين أن تلك الاحتجاجات لم تكن في بداية الأمر سوى احتجاجات مطلبية حقوقية، تمثلت في المطالبة بعودة المسرحين والمنقطعين والمحالين إلى التقاعد إلى مراكز أعمالهم السابقة وإصلاح مسار الوحدة عن طريق الشراكة فعلية كما نصت عليها اتفاقيات الوحدة. غير أن النظام نظر إلى تلك المطالب دون اكتراث معتمداً على العنف، مما أدى إلى ازدياد حالة الغليان في هذه المحافظات والاحتجاجات الدائمة والمستمرة ورفع سقف المطالب إلى فك الارتباط والعودة بالأمر إلى ما قبل 22 مايو 1990، السقف الأعلى لقادة الحراك الجنوبي السلمي، وباتت الوحدة اليمنية مهددة وشعار الانفصال هو الغاية بعد انضمام علي سالم البيض إلى مثل هذه المطالب إلى جانب القادة السياسيين المتواجدين في الخارج وجماعة "تاج" وانضمام القائد الجهادي الحليف للنظام طارق الفضلي إلى الحراك الجنوبي، مؤسس جيش عدن أبين مع أبو الحسن المحضار، الذي حوكم وأعدم لقتله مجموعة من السياح الأوروبيين أثناء مرورهم بمحافظة أبين.

وكانت جبال المراقبة في محافظة أبين مركزاً للقاعدة في اليمن ومركزاً قويا لهم حيث أقاموا معسكرات فيها لإجراء التدريبات بدعم مادي ولوجستي من النظام وبحمائية تامة، ما مكن القاعدة من القيام بأعمال إرهابية أضرت ضرراً كبيراً بأمن واستقرار اليمن، الضعيف أصلاً. فقد هاجمت الحاملة الأمريكية (كول) والناقلة النفطية الفرنسية (ليمبرج). وجاءت أحداث 11 سبتمبر في نيويورك والضغط الدولية على اليمن، التي أجبرتها على الانضمام إلى مكافحة الإرهاب، وضرب قوات طالبان في أفغانستان واشتدت الحملة على القاعدة في باكستان وأفغانستان والسعودية الجارة الشمالية لليمن التي كانت من أهم واكبر الداعمين للقاعدة وللحركات الجهادية الإسلامية في العالم، فصارت اليمن المحطة الرئيسية للقاعدة، واتخذت من شريط محافظات الجوف ومأرب وشبوة وأبين قاعدة ذهبية لها وبحمائية قبلية لها في هذه المناطق التي أعلن فيها قيام تنظيم القاعدة فرع اليمن والجزيرة تحت إمرة سالم الوحيشي، والتي تقوم الآن بمواجهات مسلحة مع قوات الأمن والجيش في المحافظات الأربع، وهي مواجهات الضحية الأولى فيها هم السكان المحليون. وتعد الدولة والقائمون عليها أنفسهم لحرب أهلية لمواجهة تآكل شرعية السلطة، ومن ذلك قيام السلطة بتشكيل مليشيات مسلحة مثل: كتائب الجيش الشعبي في الشمال ولجان الدفاع عن الوحدة في الجنوب.

⁴ سربت المعلومات بهذا الشأن إلى وسائل الإعلام الأمريكية والأوروبية ونقلت عنها بعض الصحافة العربية كصحيفة الأهرام المصرية في 2 نوفمبر 2010م العدد (45256).

ولعل الأزمة البنوية التي يعانها الدستور في اليمن وتعانيها الممارسة العملية هي تلك المتمثلة في تركيز السلطة بيد رئيس الدولة والموازنات الخاصة بكل القطاع الأمني التي يتم التصرف بها بنظره.

من هنا، فإن الرقابة على الأجهزة الأمنية والشفافية في أداء مهامها وعملها تكاد تكون منعدمة بل غائبة كلياً وبالذات على الأجهزة الأمنية المؤثرة والفاعلة كالأمن السياسي والأمن القومي، التي تتبع مباشرة رئيس الدولة، ولا تخضع إلا له، وهي مسؤولة أمامه في أداء جميع أعمالها، ومراقبتها على أداء مهامها غير ممكنة من قبل المؤسسة التشريعية (البرلمان) لأن دورها الرقابي غير فاعل ولا حاسم، فلم يعد للبرلمان صلاحيات في هذا الشأن، فقد سلبت منه بموجب التعديلات الدستورية المشار إليها، ولم يعد له غير حق إبداء الملاحظات والتوصيات التي يقترحها وهي غير ملزمة. وفي ظل غياب حكم القانون تفقد أية رقابة فاعليتها؛ وحتى القضاء فقد دوره في الرقابة على مثل هذه الأجهزة، ذلك أن القضاء في اليمن يفتقد الاستقلالية، ويُعتبر تابعاً لرئيس الدولة مثله مثل أجهزة الأمن المشار إليها. كما أن الأجهزة الأمنية لا تخضع للسلطة التنفيذية باستثناء بعض الأجهزة التابعة لوزارة الداخلية، وهي أيضاً لا تخضع للرقابة الفعلية الداخلية في تسيير مهامها. إن الفساد والمحسوبية ومراكز القوى وأصحاب النفوذ جميعها يعطل أبسط أنواع الرقابة. أما منظمات المجتمع المدني فهي لا تستطيع القيام بمهام الرقابة الشعبية، في ظل غياب الشراكة وتعول أجهزة الأمن وعدم احترام سيادة القانون، وتقتصر رقابتها على عمل الأجهزة الأمنية وحالات خرقها على نشر هذه الحالات في تقاريرها الدورية. ولا ننس أن هذا العمل بحد ذاته يعد ضرباً من المخاطرة وذا أثر محدود، حيث أن الأجهزة الأمنية تعتبر فوق المساءلة والمحاسبة وميزانيتها غير منظورة على الرغم من أنها تمثل نسبة كبيرة من الميزانية العامة للدولة. وتربو هذه الميزانية التي تمنح سنوياً للدفاع والأمن إلى على 33% من ميزانية الدولة. وتفتقد أغلبية أجهزة الأمن للشفافية في عملها، ويعتبر الحصول على المعلومة منها أمراً شبه مستحيل، بل إنها تمارس عملها على أساس شرعية ما قبل إعلان الديمقراطية: شرعية السرية.

ومنذ اندلاع الثورة في اليمن في شباط (12 فبراير) 2011 اعتمد الرئيس وعائلته، بدرجة أساسية، في قمع الثوار على الحرس الجمهوري،

وبشكل منتظم باعتقال الأفراد أو اختطافهم ووضعهم في حالة الاختفاء القسري ومنع الزيارة عنهم أو منعهم من السفر. وبسبب الاحتجاجات في الجنوب والتجمعات السلمية المستمرة منذ أكثر من عامين تتم اعتقالات عشوائية تطال الآلاف من المشاركين في الاعتصامات والمسيرات والمهرجانات، ويتم إطلاقهم بدون محاكمة، ومنذ الحرب الأهلية عام 1994 جرت محاولات تحريك دعاوي جزائية ضد القائمين على هذه الأجهزة بسبب الاختطافات والاعتقالات غير القانونية للنشطاء السياسيين والصحفيين وتعرضهم لحالات الاختفاء القسري، إلا أن ضعف الجهاز القضائي وهيمنة السلطة التنفيذية عليه جعله غير قادر على التصدي لتحريك الدعاوى الجزائية والنظر فيها، مما جعل الإفلات من العقاب حافزاً إضافياً للعاملين في هذه الأجهزة للازدراء بالقانون وانتهاك الحقوق والحريات. ويزيد من تشجيع انفلتات عمل هذه الأجهزة خارج القانون وجود أغلبية كاسحة لحزب الحكومة في مجلس النواب وهي أغلبية جعلت المجلس عاجزاً عن المساءلة والمحاسبة، وزاد من تعطيل الدور الرقابي للبرلمان التعديلات الدستورية التي جرت عام 2001 وسلبت دستورياً مجلس النواب صلاحيته الرقابية الفعالة، فهو لا يملك حق التعديل على الموازنة العامة للدولة وليس له صلاحية في اتخاذ قرار ملزم للسلطة التنفيذية. وتعتبر مناقشة الإنفاق في المؤسسة العسكرية والأمنية من المحرمات والثوابت التي لا يجوز المساس بها. وتقر في مجلس النواب "نفقات غير مبوبة" باسم الدفاع والأمن ويتم صرفها بمعرفة رئيس الجمهورية دون تقديم أي تفاصيل حول تلك المبالغ. وخلال سنوات ارتفاع أسعار النفط منذ عام 2005-2008 كانت الحكومة وخلال الشهرين الأخيرين من كل عام تتقدم إلى مجلس النواب بطلبات اعتماد إضافي (ميزانية إضافية) وفي كل عام يقر المجلس هذا الطلب، على الرغم، من عدم قانونيتها. ويُخصّص جزء هام للدفاع والأمن، وهي طريقة استخدمت للاستيلاء على الفوائض من العائدات النفطية الناتجة عن فوارق الأسعار، إذ أن ما يخص للدفاع والأمن يرد كمبالغ غير مبوبة يسهل الاستيلاء عليها، وتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لا تشمل اعتمادات ومخصصات الأجهزة الأمنية لا التابعة لوزارة الداخلية ووزارة الدفاع ولا التابعة لرئيس الجمهورية مباشرة⁵.

⁵ راجع: المرصد اليمني لحقوق الإنسان: التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن 2006م، صنعاء 2007م ص. 150-

المهام وما تسبب به من انفلات وتعد على المواطنين وحقوقهم وتحتصر تبعية الأمن العام لوزارة الداخلية وحصر مهام الأمن العام بالوزارة، بحيث "تدمج وحدات الأمن المختلفة بها، بما في ذلك الأمن المركزي، وتكون للوزارة السيطرة عليها، وحظر اعتماد أية نفقات أمنية خارج وزارة الداخلية".

3- اعتبرت الوثيقة، تحت بند "تقنين العلاقة وتحديد الصلاحيات"، رئاسة الدولة المصدر الرئيس لعدم احترام القانون وانتهاك حقوق الإنسان. ولمعالجة هذا الوضع، ربطت الوثيقة بين تحديد مهام وصلاحيات مجلس الرئاسة⁶ في الدستور والقوانين النافذة وبين إصلاح تجسيد الدستور والقوانين في الممارسة لتحديد وإصلاح الأمن من خلال:

أ- احترام شرعية المؤسسات؛

ب- تحديث الأجهزة المعنية بتطبيق القانون وتخليصها من عناصر الفساد والأمية القانونية، وخاصة في الأمن العام والبحث الجنائي.

بيد أن هذه الوثيقة الموقعة من أطراف السلطة والمعارضة والتي كان من المفترض حسب بنودها أن تتحول إلى نصوص دستورية، قد تم تعطيل تنفيذها من خلال الأجهزة الأمنية وزيادة تعددها وسيطرة شخص الرئيس وعائلته عليها وعودتها كليا إلى شرعية السرية والعمل خارج القانون وزيادة مخصصاتها في الميزانية العامة كنفقات غير مبررة، واستحداث جهاز الأمن القومي والقوات الخاصة، ووحدات مكافحة الإرهاب.

لقد أتى إصلاح القطاع الأمني ضمن بناء دولة القانون في مشروع اللقاء المشترك للإصلاح السياسي والوطني الصادر في تشرين الثاني (نوفمبر) 2005، وتم تأكيدها في مشروع رؤية للإنقاذ الوطني المقدم من اللجنة التحضيرية للحوار الوطني في 7 أيلول (سبتمبر) 2009، لكن هذه الأسس جاءت في الإطار العام لما جاء في وثيقة العهد والاتفاق، دون أن تورد التفاصيل المؤسسية لإصلاح قطاع الأمن كما هو الحال عليه في وثيقة العهد والاتفاق. ولعل مرد ذلك أن وثيقة العهد والاتفاق لازالت في نظر المعارضة أساساً صالحاً لبناء دولة القانون، بينما تأتي الوثائق الجديدة لمواجهة متطلبات التطورات اللاحقة. وحسب مشروع اللقاء المشترك ورؤية الإنقاذ الوطني، فإن أسس إصلاح القطاع الأمني تأتي ضمن أسس

الحرس الخاص، القوات الخاصة، الأمن المركزي، الأمن القومي، والأمن السياسي. وتم استخدام هذه القوات للحملات المنظمة والممنهجة ضد الثوار المعتصمين لإسقاط النظام، باستخدام الرصاص الحي والقتل العمد والغازات السامة، الأمر الذي جعل تنحية قيادة هذه الأجهزة يندرج ضمن تسليم الرئيس للسلطة بطريقة سلمية وسلسة، ودمجها بالقوات المسلحة وأجهزة الأمن العام. غير أن هذا المطلب للمعارضة اصطدم بمساندة الولايات المتحدة الأمريكية لعائلة الرئيس للإبقاء على هذه الأجهزة وقيادتها من أفراد عائلة الرئيس تحت مبرر أن وحدات مكافحة الإرهاب التي تدعمها الولايات المتحدة الأمريكية تندرج ضمن هذه الأجهزة، وهو ما جعل نقل السلطة بطريقة سلمية وسلسة متعثراً، وشجع الرئيس وعائلته بالعودة إلى التمسك بالسلطة بعد أن كان الرئيس قد قبل بنقل السلطة بطريقة سلمية وسلسة في 24 آذار (مارس) 2011. ولو أن ذلك تحقق لكان من الممكن أن يجعل خيار التغيير بالثورة الشعبية المأل الممكن للتغيير في اليمن.

إصلاح القطاع الأمني

كان الصراع من أجل إقامة دولة القانون بعد قيام الجمهورية اليمنية يشمل إصلاح القطاع الأمني، وكانت وثيقة العهد والاتفاق الموقعة من قبل الأحزاب اليمنية في 20 شباط (فبراير) 1994 في مدينة عمان والتي كان الهدف منها بناء أسس لإصلاح القطاع الأمني في إطار منظومة بناء دولة القانون.

من الأسس التي اعتمدها الوثيقة لإصلاح قطاع الأمن، أساسان. الأول: إنهاء شرعية السرية التي يمارسها جهاز الأمن السياسي؛ الثاني: إنهاء تبعية الأجهزة الأمنية لغير وزارة الداخلية وتوحيد جهاز الأمن العام.

ومن أجل احترام شرعية المؤسسات والمشروعية القانونية وحماية حقوق الإنسان، بإنهاء سرية ممارسة الأجهزة الأمنية وسيطرتها على الأجهزة والأفراد دون رقيب وإفلات مسئوليتها من المساءلة والعقاب، حددت الوثيقة جوانب الإصلاح بما يلي:

1- تشكيل جهاز استخبارات بموجب القانون، يحل محل جهاز الأمن السياسي، وتحدد مهامه بموجب القانون بحماية السيادة الوطنية.

2- توحيد جهاز الأمن العام- جهاز هيئة الشرطة والأجهزة المساعدة له وجهاز الأمن الخاص (الأمن المركزي) والاستخبارات العسكرية في إطار واحد- هو جهاز الأمن العام، لإنهاء حالة التعدد وتعارض

⁶ بعد الحرب تم تغيير الدستور وألغيت الرئاسة الجماعية للدولة وتحويها إلى رئاسة فردية.

الفساد السياسي والمالي الناجمين عن الأزمة البنوية المتأتية من عدم قيام دولة القانون. وهي أزمة وطنية عقدتها نتائج وأثار الحرب الأهلية عام 1994، تلك النتائج والآثار التي استبعت ثقافة الديمقراطية وانتقصت كثير من حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وجذرت وسيدت واقع التخلف الاقتصادي والاجتماعي. وبسبب ما أفرزته الحرب من اختلال سياسي وفي موازين القوى تمكنت السلطة من إفراغ المجتمع من قواه الفاعلة واستبعاد شراكتها، وملأت وحشة الفراغ بتمدها من خلال زيادة عدد أجهزة الأمن وتضخم عددها وعدد منتسبيها، وتعميق الطابع العسكري للأجهزة الأمنية، وإحكام السيطرة العائلية عليها وتعارض اختصاصاتها واعتماد شرعية السرية في عمل هذه الأجهزة بدلاً من الشرعية القانونية. ومع ذلك، يبدو قطاع الأمن ضعيفاً ولا يحتكر استخدام القوة المشروعة باسم الدولة. ويترك هذا المجال مفتوحاً أمام التنظيمات الجهادية والملبشيات القبلية، مما يجعله متسماً بالاستبداد وانتهاك الحقوق والحريات، من ناحية. وهو من ناحية ثانية قطاع امني مترهل ومفتت ويغيب في مساحات واسعة من البلاد ولا يستطيع فرض الأمن حتى في العاصمة، وفي ذات الوقت هو قطاع امني منفلت لا يخضع لا لرقابة السلطة التشريعية ولا السلطة التنفيذية ولا لرقابة الحكومة، ومسئول فقط أمام رئيس الدولة، مما يجعله فاقداً للعقيدة الأمنية الوطنية وضعيفاً مهنيًا، ويستند إلى الولاء الشخصي والعائلي أو المناطق في أدائه لمهامه وفي عملية التنسب إلى أجهزة هذا القطاع وفي الترقيات وشغل المناصب.

ومما يتقدم يتبين أيضاً أن إصلاح القطاع الأمني لن يتحقق، من حيث توفير شروط حياد هذه المؤسسة، وإنهاء تعدد أجهزتها وتضخم حجمها، وإخضاعها للمساءلة واعتماد عقيدة أمنية وطنية تقوم على الولاء لحكم القانون وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية وخدمة المواطن، وتحسين مهنية العاملين فيها، والاستناد في عمله إلى بيئة مؤسسية تقوم على معايير الكفاءة والاحتراف ويتولى قيادتها أشخاص يخضعون للمساءلة وتدوير المناصب، ويخضعون مع هذه الأجهزة إلى رقابة السلطة التشريعية والسلطة القضائية ورقابة الحكومة في مجال الأداء والإنفاق وفي ظل الشفافية في المجالين، إلا في إطار إصلاح شامل للنظام السياسي، إصلاح يتحقق معه إنهاء تركيز السلطة، وإنهاء وجود سلطة بدون مسؤولية ومساءلة ومحاسبة، وإقامة الحكم الرشيد في إدارة البلاد.

إصلاح المؤسسة العسكرية. والسبب في ذلك عدم إمكانية الفصل بين القوات المسلحة وأجهزة الأمن، وخاصة بعد السيطرة العائلية على الجيش والأمن معاً ومن خلال أجهزة خاصة عسكرية وأمنية مختلطة، وتتمثل أسس الإصلاح بما يلي:

1- بناء القوات المسلحة والأمن على أسس وطنية ترتكز على الدستور والقوانين واحترام إرادة الشعب واختياراته، وتحريم انحيازها الحزبي أو استخدامها في الخلافات السياسية، بين الأحزاب ليظل دورها حماية الوطن وسيادته واستقلاله.

2- توحيد مراكز القيادة والتوجيه في القوات المسلحة والأمن، ومنع سياسية التمييز في الحقوق والواجبات، وفي مختلف الحوافز المادية والمعنوية، فيما بين الأفراد ووحدات الجيش والأمن، وسن التشريعات التي تكفل خضوع التعيينات، وكافة الترقيات لقاعدة الأقدمية والكفاءة.

3- إصلاح وزارة الداخلية وأجهزة الشرطة والأمن بما يتفق مع كونها هيئة مدنية، وإزالة التداخل والازدواج- في التشكيلات والاختصاصات- بينها وبين القوات المسلحة، ورفع كفاءتها في مكافحة الجريمة وتحقيق الاستقرار الأمني واحترام حقوق الإنسان.

4- إعداد وتأهيل القوات المسلحة والأمن، وتوفير أسباب الحياة الكريمة لمنتسبيها وضمان حصولهم على كافة حقوقهم.

5- تبعية القوات المسلحة وجميع الأجهزة الأمنية لمجلس الوزراء في كافة شئونها.

وهذه الوثيقة سوف تطرح على مؤتمر حوار وطني لتتحول إلى نصوص دستورية. وقد كان من المفترض عقد هذا المؤتمر في مارس من عام 2011 غير أن اندلاع الثورة الشعبية في اليمن قد فرض تأجيل عقد المؤتمر، ولكن عقده سيظل مهمة يجب إنجازها بعد نجاح الثورة الشعبية وضمن تحقيق أهدافها.

خلاصة

نخلص مما ورد على امتداد صفحات الدراسة إلى أن حل مشكلة إصلاح القطاع الأمني يرتبط بحل أزمة بناء دولة القانون، وأن السبب الرئيس في فشل إصلاح الأمن يرجع إلى عدم التوافق على الإصلاح السياسي، وبخاصة إصلاح النظام السياسي، ومن ضمنه إصلاح قطاع الأمن. وتظهر الدراسة، أن من المعوقات المباشرة لإصلاح قطاع الأمن انتشار

واليمين اليوم الذي عاش حالة ثورة شعبية، يخرج، من أجل تحقيق هدفها الرئيسي المتمثل في التغيير، الملايين من اليمينيين. وهو تغيير ينصب باتجاه إقامة الدولة المدنية وتحقيق التحول الديمقراطي، ويضع نهاية لتأييد السلطة للفرد أو العائلة ويضع نهاية لأحلام توريث السلطة، الأمر الذي سيترتب عليه إلغاء هذه الأجهزة الأمنية وشبه العسكرية وإدماج أفرادها في القوات المسلحة والأمن العام.