

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

القطاع الأمني في المنطقة العربية في ظل عمليات التحول السياسي:
الموروثات والمهام والتصورات

الأمم المتحدة

Distr
GENERAL

E/ESCWA/ECRI/2013/2
31 July 2013
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

القطاع الأمني في المنطقة العربية في ظل عمليات التحول السياسي:
الموروثات والمهام والتصورات



الأمم المتحدة
نيويورك، 2013

13-0157

شكر وتقدير

قام بإعداد هذه الورقة يوسف شعيتاني وعمر عاشور و Vito Intini، بالتعاون مع Maxwell Gardiner و Fernando Cantú-Bazaldúa و رابح غضبان. وقد وفرت عادة سنو الدعم الإداري، في حين قدم إيلي عطية الدعم في المجال البحثي. ونتقدم بالشكر من فريق استعراض النظراء التابع للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، إلى جانب إيمان الحسين من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومحمد عبد العزيز من إدارة الشؤون السياسية في الأمم المتحدة ويزيد صايغ من مركز كارنيغي للشرق الأوسط، على تعليقاتهم القيمة.

المحتويات

الصفحة

ج شكر وتقدير

الفصل

1 أولاً- الإطار المفاهيمي

3 ثانياً- الإطار الإقليمي: تحدٍ موروث

9 ثالثاً- التحديات: دعم القطاع الأمني والمراحل الانتقالية في المنطقة العربية

15 رابعاً- القطاع الأمني والأمن البشري

28 خامساً- ثقافة العمل في القطاع الأمني: الصورة من الداخل

33 سادساً- الأداء وقياس النتائج: هل هذا ممكن؟

33 ألف- التحديات العامة على صعيد قياس الأمن البشري ودعم القطاع الأمني

36 باء- قياس دعم القطاع الأمني في إطار البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية

42 سابعاً- دعم القطاع الأمني في العالم العربي: التوصيات ذات الأولوية

45 ثامناً- الخاتمة

قائمة الجداول

7 1- الدليل القياسي للتنمية البشرية

7 2- مؤشر الديمقراطية

8 3- مؤشر الدول المنهارة

18 4- متوسط الإنفاق العسكري مقارنة مع متوسط الإنفاق الاجتماعي

20 5- الحقوق السياسية، مؤشر الحرية في العالم

20 6- الحريات المدنية، مؤشر الحرية في العالم

21 7- ثقة المجيبين بقوى الشرطة

25 8- معدلات جرائم القتل في بلدان الانتفاضات الشعبية

38 9- المؤشر 24: التدخلات من قبل الأجهزة الأمنية

39 10- مؤشر مفاهيم الفساد، 2011

40 11- مراقبة الفساد، مؤشر الحوكمة على الصعيد العالمي

41 12- العلاقات البسيطة بين الإنفاق العسكري ومؤشر الحوكمة على الصعيد العالمي

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الأشكال

- | | | |
|----|--|----|
| 18 | الإنفاق العسكري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي | -1 |
| 22 | رضا المجيبين عن مستوى الأمن في بلدانهم | -2 |
| 23 | مدى ثقة المواطنين بمؤسساتهم الرسمية الأساسية | -3 |
| 37 | مقارنة المؤشرات المتعلقة بالأمن | -4 |
| 39 | ترتيب البلدان والمناطق بحسب مؤشر ممارسة الأعمال التجارية | -5 |

قائمة الأطر

- | | | |
|----|--|----|
| 10 | جنوب أفريقيا: التركيز على الأمن البشري | -1 |
| 11 | إندونيسيا: تحول القطاع الأمني | -2 |

أولاً- الإطار المفاهيمي

يمكن تحديد دعم القطاع الأمني، المعروف أيضاً على نطاق واسع بإصلاح القطاع الأمني، على أنه عبارة عن "تعديل النظام الأمني الذي يشمل كافة الجهات الفاعلة والأدوار والمسؤوليات والمهام المنوطة بها، من أجل إدارة هذا القطاع وتشغيله على نحو أكثر اتساقاً مع المعايير الديمقراطية والمبادئ السليمة للحكم الرشيد، ما يساهم في توفير إطار أمني أكثر فعالية"⁽¹⁾. والمسار الأمثل للإصلاح ينبغي أن يشتمل على جميع فروع القطاع الأمني، بدءاً من القوى المسلحة ووصولاً إلى السلطات الجمركية. وجرى التركيز في هذه الدراسة على البيروقراطيات الأمنية المرتبطة بوزارات الداخلية، وليس تلك المرتبطة بوزارات الدفاع أو التي تقع تحت الأمرة المباشرة للرئاسة أو السلطة الملكية.

وفي مسارات دعم القطاع الأمني في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية يُعتبر تحقيق الهدفين التاليين ذا أهمية حاسمة⁽²⁾:

- (أ) إرساء أسس الحوكمة والرقابة والمساءلة الفعالة في القطاع الأمني؛
- (ب) توفير الخدمات الأمنية والقضائية على نحو أفضل⁽³⁾.

وفي سبيل تحقيق ما ذكر، من الضروري أن يشتمل أي مسار شامل لدعم القطاع الأمني على تعزيز وتمكين العناصر الأساسية التالية:

- (أ) الرقابة والمساءلة: يمكن تحقيق ذلك من خلال:

- (1) الرقابة الداخلية: تمارسها الأجهزة بحد ذاتها عبر إضفاء طابع قانوني على مهامها من خلال التشريعات التي يسنها البرلمان، والتوجيهات الداخلية، وتعزيز ثقافة العمل المهني؛
- (2) السلطة التنفيذية: وهي تتولى المراقبة المباشرة وتقدير الميزانية، وتضع الخطوط التوجيهية والأولويات؛
- (3) السلطة التشريعية: وهي تمارس الرقابة البرلمانية من خلال سن القوانين التي تحدد وتنظم أجهزة الشرطة ومهامها، وتخصيص الميزانية ذات الصلة؛
- (4) السلطة القضائية: وهي تتولى مراقبة أجهزة الشرطة والأمن والاستخبارات، وتقاضي الموظفين لدى ارتكابهم أي خطأ؛
- (5) مجموعات المجتمع المدني، والإعلام، وفرق التفكير ومعاهد البحوث: وهي تقوم برصد أداء أجهزة الشرطة والأمن والاستخبارات، بناء على الموارد العامة بشكل أساسي. وقد تشمل هذه المجموعات مجالس مدنية لاستعراض الأوضاع ولجاناً عامة للشكاوى؛

(1) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2007.

(2) للمزيد من المعلومات حول الأهداف العامة لمسارات دعم القطاع الأمني، يرجى النظر إلى تقارير مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة أو تقارير المجمع العالمي لمنع الصراعات التابع للحكومة البريطانية.

(3) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2007، ص 21.

(6) الأفراد من المواطنين: الذين يسعون إلى إصلاح الانتهاكات التي ترتكبها أجهزة الأمن والاستخبارات من خلال المحاكم المختصة، وأمناء المظالم أو المفوضين أو المفتشين العاملين المستقلين، فضلاً عن المحاكم الوطنية والدولية⁽⁴⁾؛

(ب) بناء القدرات: إعادة تدريب الأجهزة الأمنية وبناء قدراتها، على أن يشمل ذلك تحسين تدريب الشرطة، وتطوير مهارات الموظفين والممارسات الداخلية، فضلاً عن استعراض بنية الشرطة، والإدارة الاستراتيجية، والقدرات والممارسات⁽⁵⁾؛

(ج) الولاية القانونية: تحديد الولاية والإطار القانوني بشكل واضح، وإدماج معايير حقوق الإنسان في القوانين المتعلقة بالقطاع الأمني، على أن يتم الفصل بين السلطة التنفيذية، وأجهزة الشرطة، والاستخبارات الداخلية؛

(د) الطابع المدني: التشديد على الطابع المدني لقوى الشرطة. وقد يشمل ذلك تعيين مدنيين في القيادة والإدارة، على أن تكون الرتب والبرازات الخاصة بهم مغايرة عن تلك المعتمدة في الجيش⁽⁶⁾؛

(هـ) اللامركزية: التحول من الإدارة المركزية القوية إلى الإدارة المحلية التي يمكن أن تضم بعض أقسام الشرطة؛

(و) الهوية المهنية المجردة من الطابع السياسي: بلورة هوية جديدة قائمة على الجدارة والثقافة المهنية المتينة. ويشتمل ذلك على نزع الطابع السياسي عن أجهزة الشرطة وإلغاء التأثير السياسي على السياسات أو التخفيف منه، وذلك بهدف ضمان تفوق الهوية المهنية للجهاز الأمني على الهويات أو الانتماءات الأخرى، أكانت إثنية، أم عرقية، أم دينية، أم سياسية، أم إيديولوجية أم مبنية على النوع الاجتماعي.

وقد شكلت هذه العناصر الركائز الأساسية لعمليات دعم القطاع الأمني وإرساء أسس الديمقراطية التي تحققت بنجاح في العديد من بلدان العالم التي كانت تمر سابقاً بمرحلة انتقالية. ويمكن للبلدان العربية التي تشهد حالياً عملية انتقالية أن تستخلص العبر من تلك التجارب في إطار الجهود التي تبذلها لإصلاح هذا القطاع الشديداً التعقيد.

(4) المرجع نفسه، ص 112-118.

(5) يفترض أن يشمل بناء القدرات النساء. والمناهج التدريبية يجب أن تتناول قضية العنف ضد المرأة. فعلى سبيل المثال، لا يبلغ العديد من النساء العربيات عن حوادث الاغتصاب، ليس فقط خوفاً من التشهير بهن بل أيضاً لأنهن لا يثقن بالشرطة التي غالباً ما تثنيهن عن الإبلاغ عن الجرائم أو حتى تلتزم العذر للجناة.

(6) تجدر الإشارة إلى أن قوات الشرطة في المنطقة العربية غالباً ما تكون مدججة بالأسلحة الثقيلة خلال الدوريات، وهي صورة مرعبة بحد ذاتها. فالحفاظ على النظام لا يستلزم دائماً عرض القوة أو استخدامها؛ والدليل على ذلك مثلاً عناصر شرطة لندن في المملكة المتحدة الذين لا يحملون المسدسات أو غيرها من الأسلحة الفتاكة.

ثانياً- الإطار الإقليمي: تحدٍ موروث

لقد كان التغيير السياسي في بعض البلدان العربية، وحتى وقت قريب جداً، وليد الانقلابات العسكرية وليس الانتفاضات الشعبية. في الواقع، إن الضباط العسكريين الذين دخلوا معترك السياسة هم الذين لعبوا الدور الأكبر في التغيير السياسي بعد الحرب العالمية الثانية، والمعروفة أيضاً بحقبة ما بعد الاستعمار التي شهدت ولادة الدول العربية المستقلة. فخلال تلك المرحلة الانتقالية المضطربة، نصّب الضباط العسكريون أنفسهم كحماة الدولة والشعب، وتمكنوا من كسب الدعم والتأييد من خلال خطاباتهم الوطنية التي تُعد بالتحريير وإرساء العدالة الاجتماعية⁽⁷⁾. في البداية، كان القطاع العسكري منخرطاً بشكل علني في معظم جوانب الحوكمة الوطنية، مؤثراً عدم الحد من تدخله الكبير في شؤون الدولة. لكن مع مرور الوقت، تلاشت هيبة الضباط العرب وأثبتت أنظمة الحوكمة التي كانوا يعتمدونها عجزها عن معالجة الشؤون الداخلية والخارجية للدولة.

وبحسب James Gelvin، كان يتوجب على الدول العربية تعزيز التنمية الاقتصادية وتسريع وتيرتها، وقد اشتمل ذلك على قيام الحكومات المركزية بتوفير شبكة من فرص العمل، والمكاسب الاجتماعية المرفقة بالضمانات، والرعاية الصحية، والتعليم، فضلاً عن دعم السلع الاستهلاكية ومكافأة المواطنين المخلصين من عامة الشعب. وكانت فلسفة التنمية السائدة حينها تعتبر أن الدولة هي التي تحتل الموقع الأمثل لإدارة الموارد. وكان يُعتقد أن الحكومات قادرة على إدارة الموارد بكفاءة في المناطق التي تعاني فيها الأسواق من ضعف في التنمية. وتطرق Gelvin إلى ما أسماه "منطق إنهاء الاستعمار"⁽⁸⁾. فخلال فترة الاستعمار، كانت السلطات الاستعمارية هي التي تفرض السياسات الاقتصادية. أما في مرحلة ما بعد الاستعمار، فقد حاولت الحكومات الوطنية كسب الدعم الشعبي من خلال إعادة توزيع الثروات الوطنية، وبالتالي، عقد صفقة امتثال بين الحاكم والخاضعين له. وبحلول الثمانينات من القرن العشرين، وفي ظل تدهور أسعار النفط، وجدت الحكومات العربية نفسها مجبرة على إعادة النظر في العقد الاجتماعي. وقد عانت بشدة الكثير من الدول العربية كونها اقترضت مبالغ طائلة بأسعار فائدة متدنية، ومن ثم بات عليها تحمل المزيد من الديون في سبيل تأمين تكلفة خدمة الدين وتمويل المنافع التي تقدمها مقابل امتثال المواطنين. وفي ذلك الوقت، كانت فلسفة التنمية قد شهدت تغيرات جذرية إذ سيطرت السياسات الاقتصادية الليبرالية الجديدة على تنمية اقتصاد الدولة، بما في ذلك امتلاك الدولة لقطاعي الصناعة والتجارة. ونظراً إلى حاجتها الماسة للتخفيف من الدين، اضطرت بعض الدول العربية إلى الحد من الإنفاق، وتحريير التجارة، وموازنة ميزانياتها، والتوقف عن مراقبة الأسعار، وتحريير الأعمال التجارية، وخصخصة المؤسسات العامة، ووقف الإعانات الداعمة للسلع الاستهلاكية. وقد أوصت مؤسسات الإقراض الدولية باستبدال هذه الإعانات بأخرى موجهة فقط للفئات الأشد فقراً. ويشير Gelvin إلى أن الحكومات العربية قد وجدت نفسها مجبرة على اقتصاص المزيد من الصفقات التي كانت قد عقدتها مع شعوبها من أجل حماية الحكم.

ومع تراجع الدعم الشعبي، ازداد اللجوء إلى الإكراه كوسيلة للحفاظ على الاستقرار السياسي والاجتماعي. وقد ترافق ذلك مع تحول في السلطة من وزارة الدفاع إلى وزارة الداخلية. ويقول معين رباني، وهو محلل مستقل لشؤون الشرق الأوسط، إنه في عام 1970 كان وزير الدفاع ورئيس هيئة الأركان الشخصيتين الأكثر شيوعاً لدى الشعب، أما بحلول عام 2010، فقد أصبح وزير الداخلية ورئيس الاستخبارات يحتلان الواجهة⁽⁹⁾. وفي معظم الأحيان، يتبع هذان الأخيران بشكل مباشر لرئيس الدولة، كما في مصر سابقاً

(7) Be'eri, 1982, p. 75.

(8) Gelvin, 2012.

(9) رباني، 2011، ص 283.

حيث كانت الاستخبارات العامة تابعة للرئيس السابق حسني مبارك. وبهذه الطريقة، اكتسبت عملية مراقبة وإدارة المؤسسات الأمنية طابعاً شخصياً. وفي مصر، كان مبارك يمارس رقابة مباشرة إلى حد ما على الشرطة والتعيينات الرئيسية، وكان الأمر والنهي عند وقوع أي خلاف حول المهام والإنفاق. أما في اليمن، فكان العديد من الأقارب الذكور للرئيس علي عبدالله صالح يسكنون بالمناصب الأمنية والولايات الأكثر أهمية في البلاد. وفي ليبيا، نصّب معمر القذافي نفسه قائداً للقطاع الثوري، وتولى اتخاذ القرارات الحاسمة المتعلقة بكافة فروع المؤسسة الأمنية. هذه الهيمنة الفردية على القطاع الأمني جعلته غير قابل للتدقيق من قبل الحكومة أو البرلمان⁽¹⁰⁾. وسيبقى النقص في المراقبة المدنية للقطاع الأمني محوراً دائماً في العالم العربي⁽¹¹⁾.

أما في البلدان العربية الأخرى، فتعذر بناء القطاع الأمني حول قائد أو ملك ما نظراً إلى قضايا ديمغرافية مثل التعدد الديني والعرق. وخير مثال على ذلك لبنان في فترة ما بعد الحرب الأهلية حيث بُنيت كل من المؤسسات الأمنية المختلفة حول هوية مذهبية معينة من أجل تقاسم السلطة بين الجماعات المختلفة. إلا أن النتيجة كانت انقسام القطاع الأمني اللبناني إلى دوائر نفوذ مختلفة تخضع لقادة سياسيين أو مذهبيين معينين، ما أدى إلى رهن الأمن القومي بتوافق النخب الحاكمة. فحتى التعيينات في المؤسسات الأمنية خاضعة لسياسات طائفية وأخرى مرتبطة بالنفوذ الإقليمي. وعلى سبيل المثال، أقالت الحكومة اللبنانية برئاسة فؤاد السنيورة في 6 أيار/مايو 2008 اللواء وفيق شقير من منصبه كرئيس لأمن المطار في ظل مزاعم بأن حزب الله قد نشر كاميرات مراقبة في المرافق التابعة للمطار. فرأى حزب الله في إقالة شقير هجوماً ضده، لاسيما وأن هذه الخطوة كان قد سبقها قرار حكومي آخر يقضي بتفكيك شبكة الاتصالات التابعة لحزب الله، علماً أن هذا الأخير يعتبرها ذات أهمية قصوى بالنسبة إلى قدراته العسكرية في مواجهة إسرائيل. وفي 8 أيار/مايو، اندلعت أعمال العنف على كافة الأراضي اللبنانية بعد أن سيطر حزب الله وحلفاؤه على أجزاء من بيروت وشنوا هجمات ضد مكاتب تابعة للمجموعات المعارضة له. ولم يكن لبنان لينجو من حرب أهلية كانت محتومة لولا الاتفاق الذي تم التوصل إليه بوساطة إقليمية ودولية عرف باتفاق الدوحة. ولتاريخه، لا يزال حزب الله، وهو من الجهات الفاعلة غير الرسمية، يتمتع بنفوذ كبير على صعيد الشؤون الأمنية الداخلية والخارجية في لبنان. وكذلك الحال بالنسبة إلى اليمن حيث تتعارض مهام العديد من الأجهزة الأمنية المتنافسة. فهذه الأجهزة تراقب بعضها البعض بالقدر الذي تراقب فيه السكان، وكل منها يحظى بدعم مجموعات مختلفة في المجتمع⁽¹²⁾. وجاءت حالات لبنان واليمن كدليل لما تشير إليه الأبحاث المتعلقة بالدول الهشة من أن الجهات الفاعلة غير الرسمية هي التي توفر العدالة والأمن بشكل أساسي لـ80 إلى 90 في المائة من السكان⁽¹³⁾.

وقد أتى النفوذ الأجنبي في المنطقة ليسبغ على الأداء القمعي الذي يمارسه القطاع الأمني شرعية إضافية. فاكتملت الحكومات ومؤسساتها الأمنية أهمية أكبر من جراء سياسات الحرب الباردة والمصالح الإقليمية المتنافسة. وباتت المساعدة الخارجية للقطاع الأمني تأتي على هذا الأساس، لتتحول إلى أداة تستخدمها القوى الأجنبية لضمان التزام الدول المستفيدة بالأهداف السياسية والاستراتيجية لهذه القوى. وخلال هذه الفترة، بحثت الأنظمة العربية عن حلفاء إقليميين بموازاة حشد الدعم الخارجي للقادة السياسيين وبناء قدرات المؤسسات الأمنية من أجل فرض وصون نظام حكومي ثابت تحافظ عليه الكيانات الأمنية الوطنية المنوطة بها مهام متداخلة لا بل متضاربة عن سابق تصور وتصميم في بعض الأحيان⁽¹⁴⁾.

(10) صايغ، 2007، ص 17-19.

(11) الإسكوا، 2013.

(12) Al-Mikhlafi and Al-Rahabi, 2012 p. 2-6.

(13) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2007، ص 67.

(14) الإسكوا، 2013.

ومن الركائز الأخرى التي قامت عليها بعض الأجهزة الأمنية في المنطقة العربية الحرب ضد الإرهاب عقب هجمات 11 أيلول/سبتمبر 2001 الإرهابية التي استهدفت الولايات المتحدة الأمريكية. فقد منح التطرف الإسلامي مؤسسات الأمن القومي نفحة جديدة من الشرعية، معبداً الطريق أمام النخب الحاكمة لتصوير نفسها على المستويين المحلي والدولي كحامية للعلمانية، والإسلام المعتدل، والاستقرار. وقد انطبع ما يسمى بالحرب ضد الإسلام المتشدد بنوع من المغالاة.

وبحسب تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2009، سئت معظم البلدان العربية قوانين مبهمة وفضفاضة لمكافحة الإرهاب أجازت الاحتجاز لفترات غير محددة قبل المحاكمة، ووسعت نطاق تطبيق عقوبة الإعدام، وحدت من حرية التعبير، وعززت صلاحيات الشرطة على صعيد تفتيش الملكيات، والتتصت على المكالمات الهاتفية، واعتراض أنواع أخرى من الاتصالات⁽¹⁵⁾. كما عُرف القطاع الأمني في المنطقة العربية بضعف الاستقلالية القضائية، وتطبيق قوانين الطوارئ الطويلة الأمد لفترات غير محدودة. وتمثلت التعديلات على الاستقلالية القضائية في اعتماد أشكال غير اعتيادية من العدالة، لا سيما في المجال الجنائي. وبحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "تعتبر أشكال العدالة الاستثنائية، بما في ذلك المحاكم العسكرية ومحاكم أمن الدولة، تنكراً لسيادة العدالة الطبيعية وتنتقص من الضمانات المرتبطة بالمحاكمة العادلة"⁽¹⁶⁾. وتجدر الإشارة إلى أن المحاكم العسكرية قد أصبحت المعيار المعتمد في العديد من البلدان العربية في ظل رزوح المحاكم المدنية تحت نفوذ السلطة الحاكمة.

وأصبحت مؤسسات الأمن الداخلي الحامية الأولى للنظام السياسي كونها مقاومة للتغيير. وكان يُنظر إلى قطاع الأمن الداخلي على أنه وفيّ للنخب الحاكمة وشبكات المحسوبيات الطائفية أو العرقية، بدلاً من أن يكنّ الولاء لمفهوم الدولة⁽¹⁷⁾. وقد ساهمت هذه الهيكليات المركزة للسلطة التي لا تعير اهتماماً للحريات المدنية وحقوق الإنسان في إشاعة جو من عدم الثقة، وغالباً ما شكل ذلك تهديداً للأمن البشري⁽¹⁸⁾. وأصبحت أجهزة الشرطة غير الشفافة وغير الخاضعة للمساءلة بموجب الدستور مرادفاً لبعض أنظمة الحكم السائدة في المنطقة العربية. ومثلما تشير إليه الفقرات التالية، فإن ضعف الحوكمة في العالم العربي قد ارتبط بشكل وثيق بالممارسات السيئة للقطاع الأمني الموكلة إليه مهام تنحط أدواره العادية. وقد عزز كل اتجاه الاتجاهات الأخرى مما أدى إلى تراجع مؤشرات الحوكمة والحريات المدنية. وبما أن القطاع الأمني قد بات مرادفاً للنظام، تعكس مؤشرات الحوكمة المرتبطة بالقمع وإرساء الديمقراطية، لا محالة، طبيعة وأداء القطاع الأمني بحد ذاته.

وتجدر الإشارة إلى أن تطور الدولة العربية ما بعد الاستقلال قد بلغ محطة مفصلية جديدة عندما بدأ الحكام العرب بتعبيد الطريق لخلفائهم. وبات صون النظام من قبل القطاع الأمني حاجة ملحة. فأصبحت المخابرات، مدعومة من قبل وحدات خاصة في الشرطة، مثل قسم أمن الدولة الذي تم حله مؤخراً في تونس، الكيانات الأكثر تأثيراً في الحياة اليومية للمواطن العربي. وقد كتب الصحفي رامي خوري في أعقاب اقتحام المتظاهرين لمكاتب المديرية العامة للمخابرات في مصر "إن الدور المُبالغ فيه لبعض أجهزة الشرطة والقوى المسلحة وأجهزة المخابرات في بعض الدول العربية خلال الخمسين سنة الماضية كان السبب الوحيد والأبرز وراء الركود السياسي الهائل والمخيف في المنطقة العربية، فضلاً عن الضعف الاقتصادي، والفساد

(15) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009، ص 60.

(16) المرجع نفسه، ص 62.

(17) صايغ، 2007، ص 22.

(18) Kodmani and Chartouni-Dubarry, 2009, p. 96

المستشري، والفراغ الفكري، والجمود الثقافي، والتهميش على مستوى العالم⁽¹⁹⁾. والفكرة السائدة بين المعلقين العرب تتمثل في أن المؤسسات الأمنية تتجاوز القانون، كما أن الأجهزة الأمنية المحلية "تستمد قوتها بالتحديد من الصلاحية الممنوحة لها بتجاوز القوانين، مع أن هدفها في الظاهر هو الحفاظ على النظام والقوانين"⁽²⁰⁾.

وبحسب معين رباني، تخطت مهام الأجهزة الأمنية قمع المعارضة الداخلية: "فهي أيضاً من خلال اعتماد معايير الولاء والطاعة عوضاً عن المهنية والنزاهة، تدقق في عمل القضاة والجنرالات، وتعيّن المحررين وعمداء الجامعات، وتنظم الانتخابات وتضع القوانين، كما ترافق وسائل الإعلام، وتضبط الأحزاب السياسية والاتحادات والمنظمات غير الحكومية، وحتى أنها تعدّ خطب الجمعة [...] وعملياً، تضطلع المخبرات بمهام قاضي القضاة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس الحكومة، والعمدة، ورئيس الجامعة، ورئيس التحرير، وحتى المفتي الأكبر"⁽²¹⁾. وبالتالي، كان دور القطاع الأمني في العالم العربي شاملاً ويمكن لأي نشاط محتمل أن يندرج ضمن نطاق مهامه.

وخلال السنوات الخمس الماضية، يبدو أن هذا الوضع قد تدهور إذ ارتفعت الانتهاكات الفاضحة لحقوق الإنسان وتفاقم العجز على صعيد الحوكمة، بل ازداد تعقيداً في بعض البلدان العربية في ظل انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتنامي نسبة الشباب من السكان، وسوء إدارة عملية تحرير الاقتصاد، بحيث صبت خصخصة أصول الدولة في مصلحة العائلة الحاكمة وأصدقاء النظام في حين كانت مؤسسات الدولة الضعيفة عاجزة عن توفير الخدمات الأساسية لمعظم السكان. أضف إلى ذلك أن معظم الاقتصادات العربية لم تتمكن من استحداث فرص العمل المطلوبة، فارتفعت معدلات البطالة واتسعت الهوة بين الأغنياء والفقراء، وياتت حالات القمع أكثر انتشاراً. وقد حدد James Gelvin⁽²²⁾ في تحليله لهذا الوضع أربعة عوامل أدت إلى الانقراضات العربية: (أ) استبدال الاقتصادات الموجهة غير الفعالة بسياسات اقتصادية ليبرالية جديدة، ما أدى إلى تفشي المحسوبية وانعدام المساواة، وإحداث خلل في صفقة الحكم القائمة على المنافع مقابل الامتثال؛ (ب) تفاقم مشكلة التأخر في العمل، والزواج، والمشاركة الاجتماعية في صفوف الشباب القابلين للتعبئة؛ (ج) التضخم الكبير الذي أدى إلى ارتفاع أسعار الغذاء وتسبب بتراجع حاد في مداخيل الأسر العربية؛ و(د) غياب الطابع التمثيلي عن المؤسسات. وكانت الاحتجاجات التي بدأت في تونس في كانون الأول/ديسمبر 2010 تعبيراً عن هذه المظالم. ويظهر من خلال استعراض البيانات العائدة للفترة 2005-2010 تفاقم متصاعد في العجز القائم على صعيد الحوكمة، وانتهاكات حقوق الإنسان، والقيود المفروضة على الحريات، على الرغم من تسجيل معدلات نمو رسمية ومجمعة.

ويُظهر الدليل القياسي للتنمية البشرية (الجدول 1) أن كافة البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية قد حققت مكاسب على مستوى التنمية البشرية بين عامي 2005 و2010. فقد سجل الأردن، والبحرين، وتونس، وليبيا معدلات مرتفعة في عام 2010 في حين كان أداء اليمن الأسوأ. لكن من المؤسف أن كافة البلدان سجلت في عام 2006 أي العام الذي بدأ فيه العمل بهذا المؤشر، معدلات أفضل على صعيد مؤشر الديمقراطية (الجدول 2) مقارنة مع عام 2010. ومن هنا ضرورة التذكير بأن التنمية البشرية تعكس فقط ثلاثة مؤشرات مرتبطة بنوعية الحياة، وهي الصحة، والتعليم، ومستويات المعيشة. لكن، وكما يظهره مؤشر الديمقراطية، لم

(19) خوري، 2011 ب.

(20) رباني، 2011، ص 284.

(21) المرجع نفسه.

(22) Gelvin, 2012.

تتوافق التحسينات على صعيد التنمية البشرية مع تقدم على مستوى الديمقراطية. فالظروف الديمقراطية في البلدان كافة، باستثناء ليبيا، تدهورت بين عامي 2006 و2010، مع إحراز تونس وليبيا فقط تحسناً ملحوظاً في عام 2011.

الجدول 1- الدليل القياسي للتنمية البشرية

| الدليل القياسي للتنمية البشرية - المركب (من 0 إلى 1، بحيث يشير الرقم 1 إلى الأداء الأفضل) | | | | |
|--|------|------|------|---------------------------|
| 2011 | 2010 | 2009 | 2005 | |
| 0.70 | 0.70 | 0.69 | 0.67 | الأردن |
| 0.81 | 0.81 | 0.81 | 0.80 | البحرين |
| 0.70 | 0.70 | 0.69 | 0.67 | تونس |
| 0.63 | 0.63 | 0.63 | 0.62 | الجمهورية العربية السورية |
| 0.64 | 0.64 | 0.64 | 0.61 | مصر |
| 0.76 | 0.77 | 0.76 | 0.74 | ليبيا |
| 0.46 | 0.46 | 0.45 | 0.42 | اليمن |

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الدليل القياسي للتنمية البشرية.

الجدول 2- مؤشر الديمقراطية

| مؤشر الديمقراطية - المركب (من 0 إلى 10، بحيث يشير الرقم 10 إلى الأداء الأفضل) | | | | | | |
|--|-------------------------------------|------|------|------|------|---------------------------|
| التغيير الحاصل بين 2006 و2011 | التغيير الحاصل بين 2006 و2010 | 2011 | 2010 | 2008 | 2006 | |
| 0.03- | 0.18- | 3.89 | 3.74 | 3.93 | 3.92 | الأردن |
| 0.61- | 0.04- | 2.92 | 3.49 | 3.38 | 3.53 | البحرين |
| 2.47 | 0.27- | 5.53 | 2.79 | 2.96 | 3.06 | تونس |
| 0.37- | 0.05- | 1.99 | 2.31 | 2.18 | 2.36 | الجمهورية العربية السورية |
| 0.05 | 0.83- | 3.95 | 3.07 | 3.89 | 3.9 | مصر |
| 1.71 | 0.1 | 3.55 | 1.94 | 2 | 1.84 | ليبيا |
| 0.41- | 0.34- | 2.57 | 2.64 | 2.95 | 2.98 | اليمن |

المصدر: وحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست، مؤشر الديمقراطية.

ملاحظة: مؤشر الديمقراطية هو مؤشر مركب ناتج عن المعدل البسيط لمؤشرات عائدة لخمس فئات هي: (1) العملية الانتخابية والتعددية؛ (2) أداء الحكم؛ (3) المشاركة السياسية؛ (4) الثقافة السياسية؛ و(5) الحريات المدنية.

وعلى صعيد مؤشر الدول المنهارة (الجدول 3)، تجدر الإشارة إلى أن البحرين، وتونس، وليبيا، واليمن تسجل معدلات أعلى فيما يتعلق باحتمال انهيار النظام، ما يشير إلى أن قدرة هذه البلدان على الاضطلاع بأدوار الدولة قد تراجعت خلال الفترة المشمولة في التحليل. وبشكل خاص، كان خطر الانهيار هو الأكبر في تونس، وهي أولى بلدان المنطقة التي ظهرت فيها الانتفاضات الشعبية لتحت على التغيير. ولكن يجب التعامل بحذر مع هذه المؤشرات، وهو ما تبيّنه المعدلات المتعلقة بالجمهورية العربية السورية وليبيا، حيث طرأ تحسن على المعدلات التي سجلتها الجمهورية العربية السورية في عام 2011 أي في الفترة التي

اندلعت فيها الحرب الأهلية. أما ليبيا، فقد بقيت معدلاتها قريبة من المعدل التونسي على الرغم من العملية العسكرية التي نفذت في عام 2011 والانقسامات القبلية التي نتجت عنها.

الجدول 3- مؤشر الدول المنهارة^(أ)

| مؤشر الدول المنهارة - المركب (من 0 إلى 120، بحيث يشير الرقم 120 إلى الدولة الأكثر عرضة للانهايار وأعمال العنف) | | | | | | | | |
|---|---|-------|------|------|------|------|-----------|------------------------------|
| التغيير الحاصل بين 2006 و2011 ^(ب) | التغيير الحاصل بين 2006 و2010 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | |
| 2.5- | 0 | 74.5 | 77 | 77.9 | 77.3 | 76.6 | 77 | الأردن |
| 2 | 1.8 | 62.2 | 58.8 | 59 | 56.8 | 57 | غير متوفر | البحرين |
| 4.7 | 2.1 | 70.1 | 67.5 | 67.6 | 65.6 | 65.6 | 65.4 | تونس |
| 2.7- | 0.7- | 85.9 | 87.9 | 89.8 | 90.1 | 88.6 | 88.6 | الجمهورية العربية السورية |
| 2.7- | 1.9- | 86.8 | 87.6 | 89 | 88.7 | 89.2 | 89.5 | مصر |
| 0.2 | 0.6 | 68.7 | 69.1 | 69.4 | 70 | 69.3 | 68.5 | ليبيا |
| 3.7 | 3.4 | 100.3 | 100 | 98.1 | 95.4 | 93.2 | 96.6 | اليمن |

المصدر: مجلة Foreign Policy وصندوق السلام، مؤشر الدول المنهارة.

ملاحظات: (أ) يتألف مؤشر الدول المنهارة من 12 مؤشراً ضمناً: الضغوطات الديمغرافية المتزايدة؛ والحركة الكثيفة للاجئين أو النازحين الداخليين؛ والنزوح البشري المزمن والمستدام؛ والتنمية الاقتصادية غير المتكافئة؛ والفقر والتراجع الاقتصادي الحاد؛ وشرعية الدولة؛ والتدهور التدريجي للخدمات العامة؛ والمجموعات التي تسعى للانتقام جراء المظالم التي تعرضت لها؛ وانتهاك حقوق الإنسان وسيادة القانون؛ والجهاز الأمني؛ وبروز فصائل بين النخب؛ وتدخل الجهات الفاعلة الخارجية.

(ب) بالنسبة إلى البحرين، تعود الأرقام للفترة 2007-2011 بما أن البيانات العائدة لعام 2006 غير متوفرة.

واستناداً إلى البيانات المبيّنة أعلاه، يمكن التوصل إلى خلاصة مفادها أن الناتج المحلي الإجمالي والتحسينات التي طرأت على التنمية البشرية ونوعية الحياة لم تكن كافية لتحقيق استدامة هيكلية الحوكمة القائمة حيث تصدر القطاع الأمني الجهود الرامية إلى الحفاظ على الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الراهن. كما لم تكن هذه المكاسب كافية لموازنة الارتباط الوثيق بين غياب التعبير، والمساءلة، والمشاركة، والمؤسسات العامة الفاعلة والعادلة، وتزايد احتمالات وقوع الدولة في الفشل. ولكي تشهد المنطقة العربية ازدهاراً للسلام والاستقرار، من البديهي أن تبدأ الدول بالنظر في خيارات مختلفة للحكومة، لا سيما تلك التي لا تركز على القطاع الأمني. وقد أثبتت الانتفاضات العربية أن الإبقاء على الوضع الراهن والقمع مع إجراء إصلاحات جزئية لا يتيح لأي حكم البقاء في السلطة إلى ما لا نهاية.

ثالثاً- التحديات: دعم القطاع الأمني والمراحل الانتقالية في المنطقة العربية

يشكل الإطار المفاهيمي المشار إليه في القسم الأول إحدى ركائز دعم القطاع الأمني، وهو من سمات المسارات الناجحة لإرساء الديمقراطية في البلدان التي كانت تمر سابقاً بمرحلة انتقالية. ففي إسبانيا، اتخذت تدريجياً خطوات مماثلة بعد وفاة الجنرال فرانيسكو فرانكو في تشرين الثاني/نوفمبر 1975، ما أدى إلى انتقال السلطة للحزب الاشتراكي إثر انتخابات تاريخية أجريت في تشرين الأول/أكتوبر 1982⁽²³⁾. أما في جنوب أفريقيا، فقد تم اعتماد برنامج وطني إصلاحي شامل في مجال الدفاع ضمن الكتب البيضاء لشهر تشرين الأول/أكتوبر 1994 (الإطار 1). وقد اشتمل هذا البرنامج على إعادة تحديد ملامح الهوية المهنية لرجال الاستخبارات، مدعومة بمدونة قواعد السلوك تستمد جذورها من القيم الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والتقييد بمبدأ الحياد السياسي⁽²⁴⁾. وفي السياق نفسه، اعتمدت إندونيسيا مؤخراً ما يعرف بالنموذج الجديد، وهو عبارة عن إطار لإرساء الديمقراطية يدعو إلى نزع الصفة العسكرية عن الشرطة وفرض الرقابة البرلمانية على الشرطة وأجهزة الاستخبارات (الإطار 2). ونتيجة لذلك، أصبحت الأجهزة الأمنية الإندونيسية خاضعة حالياً لرقابة لجننتين برلمائيتين⁽²⁵⁾. أما في جورجيا، فقد تم نزع الصفة العسكرية عن الشرطة بشكل جزئي بين عامي 2004 و2005، فأصبح كل من وزير الداخلية ونائبه ورئيس الاستخبارات المحلية من المدنيين. كما وقع وزير الداخلية مذكرة تقضي بتولي أمين للمظالم يُعنى بحقوق الإنسان مراقبة مراكز الاحتجاز⁽²⁶⁾. كذلك في شيلي، وبعد انتهاء النظام القمعي للجنرال أوغستو بينوشيه، أنشأ مجلس الشيوخ وكالة الاستخبارات الوطنية ذات الطابع المدني، وأصدر في وقت لاحق قانون جديد يلزم كل جهاز أمني بتزويد هذه الوكالة بكافة المعلومات المطلوبة⁽²⁷⁾.

وكذلك الأمر بالنسبة للديمقراطيات المتينة حيث تتولى مراقبة الوكالات الأمنية ذات المستوى المهني الرفيع أجهزة خارجية مثل لجنة الاستخبارات والأمن في المملكة المتحدة أو لجنة استعراض الاستخبارات الأمنية في كندا. وتوكل إلى هذه الأجهزة عادة مهام التدقيق في أنشطة أجهزة الاستخبارات، ورفع التقارير ذات الصلة للحكومة أو البرلمان. ويعطي الإطاران 1 و2 مثلاً حول الإصلاحات التي طالت دعم القطاع الأمني خلال الفترات الانتقالية في كل من جنوب أفريقيا وإندونيسيا على التوالي.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة تخطي العديد من العوائق الأساسية في سبيل تحقيق الأهداف المبينة أعلاه. ففي تونس، وليبيا، ومصر، واليمن حيث نجحت الثورات في إسقاط الحكم، تم تحديد ستة عوائق تصح أيضاً في مناطق أخرى من العالم العربي:

- (أ) اشتداد التجاذب السياسي الذي أدى إلى العنف السياسي وتسييس مسار دعم القطاع الأمني؛
- (ب) ظهور مقاومة داخلية للإصلاح ضمن القطاع الأمني وقيام الفصائل المناهضة لهذا الإصلاح بأعمال تخريب لإعاقة؛
- (ج) محدودية قدرات وموارد الحكومات المنتخبة حديثاً؛

(23) Serra 2010, p. 27.

(24) Born and Leigh, 2005, p. 48.

(25) الفريق الدولي المعني بالأزمات، 2000، ص 7.

(26) Darchiashvilli, 2008, p. 33.

(27) Weeks, 2008, p. 52.

(د) ضعف المؤسسات الديمقراطية؛

(هـ) محدودية المعلومات والخبرات التي تتمتع بها الجهات الفاعلة لناحية متطلبات دعم القطاع

الأمني؛

(و) عدم استكمال عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

الإطار 1- جنوب أفريقيا: التركيز على الأمن البشري

واجه نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا في عام 1976 رد الفعل العنيف الأول من نوعه من قبل الغالبية السكانية من الأفارقة السود. فرددت الحكومة باعتماد استراتيجية وطنية جديدة تركز على الأدوات القسرية للحفاظ على الأمن القومي في الداخل وتهييب الأعداء في الخارج. وأنيطت بالجيش والشرطة ووكالات الاستخبارات سلطات استثنائية لاستخدام العنف ضد المعارضين داخل البلاد وخارجها. وتم تفعيل هذه الاستراتيجية على المستويات السياسية، والاقتصادية والإيديولوجية، ما ترك أثراً على المجتمع بكافة مجالاته وعلى حياة المواطنين. نظرياً، باتت كل القرارات المرتبطة بالسياسات رهناً بالحلقة الداخلية للقادة الوطنيين التي تملك سلطة كبيرة لكنها خارج نطاق أي مساءلة. وتتألف هذه الحلقة من رئيس الوزراء (رئيس الدولة لاحقاً) ووزراء الدفاع، والشرطة، والخارجية، والعدل، إلى جانب بعض المسؤولين الرفيعي المستوى في مجال الدفاع والمخابرات^(أ). وبموجب الاستراتيجية الجديدة، باتت القوى الأمنية في جنوب أفريقيا مخولة لملاحقة الأعداء على المستوى المحلي، واستهداف المنشقين المقيمين في الخارج، وزعزعة الاستقرار في الدول المجاورة المعادية. وسرعان ما أصبحت البلاد تتمتع بالقطاع الأمني الأكبر والأكثر تطوراً في القارة الأفريقية، وأمست سجونها مكتظة بالمنشقين المحليين.

وفي عام 1994، ومع انتهاء نظام الفصل العنصري، أدت الانتخابات الوطنية المتعددة الأعراق إلى إرساء الحكم الأكثرية بقيادة حكومة حزب المؤتمر الوطني الأفريقي بقيادة نيلسون منديلا. وتمثلت أولى المبادرات التي اتخذتها هذه الحكومة في إعادة توجيه أدوار أجهزة المخابرات والجيش، وإنشاء أمانة سر خاصة بالدفاع المدني من أجل ضمان توفر رقابة مدنية قابلة للمساءلة على الجيش^(ب). كما عمل حزب المؤتمر الوطني على إعادة تحديد دور القطاع الأمني في جنوب أفريقيا من خلال تطبيق أجندة قائمة على الأمن البشري. وحاول القادة الجدد تخفيض المعدلات المرتفعة للجريمة والعنف المنزلي من خلال معالجة المشاكل الاجتماعية التي تؤدي إلى تفشي الجرائم وبناء قدرات جهاز الشرطة وغيره من وكالات إنفاذ القانون والعدالة الجنائية. كذلك سعى هؤلاء إلى إيجاد حلول وطنية وإقليمية للجريمة المنظمة والاتجار بالبشر، والأسلحة، والمخدرات وأشكال أخرى من التهريب^(ج)، فضلاً عن إشراك القوات المسلحة والأجهزة الاستخباراتية في عمليات حفظ السلام الإقليمية.

وفي عام 1999، أعطى الكتاب الأبيض حول مشاركة جنوب أفريقيا في بعثات السلام الدولية تحليلاً لعمليات السلام الدولية، موضحاً الحاجة إلى خبراء مدنيين، ورجال شرطة مدنيين وقوات عسكرية، ومشيراً إلى ضرورة أن تكون جنوب أفريقيا مستعدة لتوفير العديد اللازم في كل من هذه الفئات. ومنذ ذلك الحين، أرسلت جنوب أفريقيا قوات لحفظ السلام في مناطق تشهد نزاعات على امتداد القارة الأفريقية، بما فيها إثيوبيا، وبوروندي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، وليبيريا، وليسوتو. كما استضافت مفاوضات بين الأفارقة الممتازين في بوروندي وكوت ديفوار والكونغو. إلا أن النهج الجديد الذي اعتمده جنوب أفريقيا اعترضته بعض المشاكل، بما في ذلك معارضة بعض النافذين في الجهاز العسكري التقليدي للدولة، والفشل الذي منيت به بعض عمليات حفظ السلام. إلا أن التركيز الجديد على الأمن البشري سهل بطرق عدة الانتقال السلس نسبياً من نظام الفصل العنصري القمعي إلى الرقابة المدنية الديمقراطية على القطاع الأمني^(د).

(أ) Cock and Laurie, 1989, p. xiii

(ب) Cilliers and Reichert, eds., 1995

(ج) Mistry and Kiplin, 2004, pp. 501-525

(د) Ferreira and Henk, 2008, pp. 501-525

الإطار 2- إندونيسيا: تحول القطاع الأمني

رزحت إندونيسيا تحت وطأة الأزمة المالية التي عصفت بشرق آسيا بين عامي 1997 و1998. وقد أدت التظاهرات الحاشدة رداً على تدابير التقشف التي اعتمدها حكومة النظام الجديد إلى الإطاحة بالرئيس سوهارتو في عام 1998. وشكل إصلاح القطاع العسكري إحدى أولويات الثورة الإندونيسية. وفي ظل الضغط الشعبي الكثيف، وجد الجيش نفسه مضطراً للمباشرة بإصلاحات داخلية، وهو الذي كان يشكل سابقاً قوة سياسية رئيسية في البلاد. وفي سبيل وضع تصور جديد لدور الجيش المستقبلي، عقدت ندوة في عام 1998 صدر عنها ما عرف بـ"النموذج الجديد" الذي حدد أربعة مبادئ توجيهية للإصلاح العسكري في حقبة ما بعد سوهارتو. وقد نصت هذه المبادئ على ما يلي: من غير الضروري أن يكون الجيش دوماً في مقدمة العمل السياسي الوطني؛ ولا يجب أن يسعى العسكر إلى تبوؤ مناصب سياسية أو التأثير في عملية صنع القرار؛ ويجب أن يمارس الجيش نفوذه بشكل غير مباشر، لا مباشر؛ ويجب أن يعمل الجيش بالشراكة مع كيانات وطنية أخرى^(أ). ومن الأوجه الهامة الأخرى للنموذج الجديد، استعداد الجيش للاعتراف بأخطاء الماضي، وقيام العديد من الجنرالات الرفيعي المستوى بالاعتذار عن التجاوزات التي ارتكبوها في عهد سوهارتو.

ومنذ ذلك الحين، خفضت إندونيسيا عدد المسؤولين العسكريين في البرلمان، ووضعت الجيش تحت أمرة ورقابة مدنيّتين، كما اعتمدت قوانين جديدة تلزم الضباط العسكريين بالاستقالة من الخدمة قبل تبوؤ مناصب مدنية، وعمدت إلى فصل الشرطة عن الجيش ليصبحا فرعين متميزين، وأجرت تعديلات عقائدية^(ب). لكن إندونيسيا لا تزال تواجه مشاكل عدة، في ظل مشاركة الجيش المستمرة في القطاع التجاري، وارتفاع الإنفاق على الدفاع كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، حتى أن البعض يزعم أن الجيش لا يزال يسيطر على السياسة بشكل غير مباشر. لكن بشكل عام تعتبر العملية الديمقراطية وتحول القطاع العسكري الإندونيسي تجربة ناجحة.

(أ) Sebastian and Iisinarsah, 2012, pp. 29-56.

(ب) Sukma and Prasetyono, 2003.

لا يجب أن يشكل التجاذب السياسي الحاد بحد ذاته عائقاً أساسياً لدعم القطاع الأمني، بل يمكن الاحتفاء بالتنوع السياسي، بنقاشاته الحامية والاختلاف العام في وجهات النظر، كأحد المكاسب التي حققتها الثورة في كل من تونس، وليبيا، ومصر، واليمن. إلا أن هذه الاختلافات قد خلقت جواً من التجاذب في العديد من البلدان وأثرت سلباً على مسارات دعم القطاع الأمني. ففي البلدان الأربعة الذكر التي تمر بمرحلة انتقالية، يُعتبر العنف السياسي والجرمي رخيصاً وفعالاً وغير محفوف بالمخاطر. وقد صرح وزير الداخلية المصري، العميد محمد إبراهيم، في مؤتمر صحافي له في 19 شباط/فبراير 2013 بما يلي: "توفي 186 ضابطاً وأصيب 800 بجروح حتى الآن، والرتباء يمنعون المسؤولين الأمنيين الرفيعي المستوى من دخول مكاتبهم، ويقوم حوالى مائة متظاهر أسبوعياً بإضرام النار في القصر الرئاسي (...). وأغلق المجمع الحكومي الأكبر في مصر لمدة أربعة أيام، إذاً متى سنتسنى لي المباشرة بالإصلاحات؟ (...). عندما تنتهي هذه المهاترات السياسية"⁽²⁸⁾. وكانت هذه إحدى المرات القليلة التي يتكلم فيها وزير علناً عن القيود التي تحد عمل القوى الأمنية والإصلاح وهو لا يزال في منصبه. وفي هذا السياق، تواجه الوزارات في مصر وبلدان أخرى في مرحلة ما بعد الانتقاضات معضلة حقيقية. فمن جهة هي مسؤولة عن حماية مؤسسات الدولة التي تتعرض لهجوم مستمر من قبل المجموعات العنيفة، ومن جهة أخرى تُتهم وزارة الداخلية بالوحشية في حال قتل أحد المتظاهرين أو أصيب بجروح. ولا تتمتع هذه المجموعات الأمنية بخبرة كبيرة في مجال التكتيكات غير الفتاكة للسيطرة على أعمال الشغب. "إن الواقع الذي نواجهه هنا هو أن رجل الأمن يتعرض لإطلاق نار أو لهجوم بالزجاجات الحارقة. وفي حال قرر الهروب، يُتهم بالإهمال وتتم مقاضاته، وإن اختار الرد يُتهم بالوحشية وتتم محاكمته أيضاً. ما الذي يجب أن يفعله بالتحديد إذاً؟". هذا ما قاله أحد الضباط برتبة رائد في قوات الأمن المركزي

المصري الذي كان شاهداً للهجمات التي تعرض لها القصر الرئاسي في كانون الثاني/يناير 2013⁽²⁹⁾. ومن التداعيات الأخرى للتجاذب السياسي الحاد، تسييس مسار دعم القطاع الأمني من قبل الخصوم السياسيين. ففي البرامج الحوارية التلفزيونية، تدعو الشخصيات السياسية إلى المباشرة بدعم القطاع الأمني ووضع حد لوحشية الشرطة، إلا أنها تشيد بالمقابل بالمسؤولين الأمنيين المعروفين بدعمهم لهذه التكتيكات الوحشية، حتى أن بعض السياسيين يذهب إلى حد دعوة هؤلاء للتدخل في العملية السياسية من خلال قمع خصومهم السياسيين.

وبالتالي، يتمثل التحدي الأساسي للبلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية في التوصل إلى توافق بين مختلف المكونات حول كيفية نزع الطابع السياسي عن القطاع الأمني والإعداد لتولي المدنيين الإشراف على القوى المسلحة، وهي عوامل حيوية بالنسبة لنجاح مسار دعم القطاع الأمني وإرساء الديمقراطية⁽³⁰⁾. وقد يكون من الصعب تحقيق ذلك، نظراً لانعدام الثقة بين الأفرقاء الذين برزوا على الساحة السياسية. وفي ظل هذه الظروف، قد يأخذ دعم القطاع الأمني منحىً خاطئاً في حال تم تطبيقه قبل التوصل إلى مصالحة وطنية حقيقية، فتكون له آثار سلبية أكثر منها إيجابية.

أما التحدي الثاني فيتمثل في المقاومة الشرسة لعملية الإصلاح من داخل القطاع الأمني في البلدان العربية⁽³¹⁾. فبعض صانعي السياسات في وزارات الداخلية ينظرون إلى عملية الإصلاح على أنها مجرد تعزيز للقدرات المادية والميزانيات الخاصة بالمؤسسات التابعة لهم. ويشكل ذلك بالطبع جزءاً لا يتجزأ من عملية تحسين أداء هذا القطاع، غير أن النواحي الأخرى من دعم القطاع الأمني لا تُعطى عادة الأولوية. وتشمل هذه النواحي الرقابة المدنية الفعالة، والتدابير المرتبطة بالشفافية، والترقية على أساس الجدارة وليس سنة التخرج، واستعراض مناهج أكاديمية الشرطة. ويواجه مفهوم المساءلة بشكل خاص مقاومة شرسة. وخير مثال على ذلك، قضية العقيد التونسي منصف العجيمي، القائد السابق لقوات التدخل التونسية، الذي اتهم رسمياً بإطلاق النار على متظاهرين سلميين في قريتي تالة والقصرين خلال الثورة التونسية. وقد حاول وزير الداخلية السابق علي العريّض إطاحة العجيمي من منصبه أثناء محاكمته، فما كان من مئات رجال الشرطة في تكتة بوشوشة إلا أن أعاقوا بأجسادهم الوصول إلى العجيمي، ومن ثم نظموا إضراباً احتجاجاً على محاولة إقالة هذا الأخير⁽³²⁾. وانسحب كذلك آلاف العناصر في قوات التدخل من مواقع أساسية في العديد من المدن التونسية وعادوا إلى تكتاتهم. وقال أحد رجال الشرطة المشاركين في الاحتجاجات: "لن نكون كبش فداء لعائلات الشهداء"⁽³³⁾. وبالتالي، اضطر العريّض إلى إبقاء العجيمي في منصبه، فيما وجدت إحدى المحاكم العسكرية في نهاية المطاف أن العجيمي كان بريئاً. وبينما استأنف المدعي العام العسكري الحكم⁽³⁴⁾، عكست هذه الحادثة مدى المقاومة التي تواجهها حكومات ما بعد الثورة المنتخبة حديثاً إزاء المساءلة.

ويكمن التحدي الثالث في الاستخدام غير الكفؤ للقدرات والموارد المحدودة⁽³⁵⁾. وتواجه حكومات ما بعد الثورة المنتخبة حديثاً في تونس وليبيا ومصر تحديات اقتصادية جمة، إذ تتخطى قيمة الدين العام في

(29) عاشور، 2012.

(30) الإسكوا، 2013.

(31) المرجع نفسه.

(32) مقتبس من عاشور، 2012.

(33) المرجع نفسه.

(34) المرجع نفسه.

(35) الإسكوا، 2013.

مصر 1.310 مليار جنيه مصري (ما يساوي 188 مليار دولار أمريكي) أو 85 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي حين أن معدلات الدين العام أدنى بكثير في تونس وليبيا حيث تبلغ 15.8 و4.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي⁽³⁶⁾، لا تزال حكومتا البلدين تعانين من النقص في الموارد اللازمة لدعم القطاع الأمني. وتجدر الإشارة إلى أن الأزمة الاقتصادية في بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية لم تمنعها من زيادة علاوات عناصر الشرطة بنسبة 300 في المائة في ميزانية عام 2012 بهدف "تعزيز الأداء الأمني"⁽³⁷⁾. وتتفق تونس 9.53 في المائة من ميزانية الدولة على وزارة الداخلية للسبب نفسه. ولا تتوفر سوى معلومات رسمية محدودة حول كيفية إنفاق هذه الموارد والنتائج المتأتية عن هذا الإنفاق، ما يقوّض الشفافية والمساءلة على حد سواء.

أما التحديان الرابع والخامس على هذا الصعيد فيتمثلان في ضعف المؤسسات الديمقراطية ومحدودية المعرفة والخبرة في مجال دعم القطاع الأمني لدى العديد من الجهات الفاعلة⁽³⁸⁾. ففي مصر، لم يعترف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بمجلس الشعب، أو الغرفة الدنيا في البرلمان، الذي تم انتخابه بعد الثورة، وذلك إثر صدور حكم عن المحكمة الدستورية في حزيران/يونيو 2012 ينص على اعتبار أجزاء من القانون الانتخابي غير دستورية. وكان مجلس الشعب هو من وافق على التعديلات التي أدخلت على القانون رقم 109 لعام 1971 المتعلق بتنظيم قوات الشرطة. ويجرد هذا القانون بنسخته الجديدة الرئيس من صلاحياته كرئيس للمجلس الأعلى للشرطة، ويعدل المواد المتعلقة بمراقبة الرواتب وأوضاع بعض الضباط في رتب معينة. لكن بعض أعضاء البرلمان والناشطين عبروا عن خيبتهم إزاء هذه التعديلات، فقال أحد أعضاء البرلمان إن "أكثر من 70 مواطناً مصرياً قتلوا في إستاد بورسعيد (...)" (بالإشارة إلى أعمال الشغب التي وقعت خلال مباراة لكرة القدم في مدينة بورسعيد في عام 2012) وكل ما يفعله البرلمان الثوري هو محاولة تعديل بعض المواد المتعلقة بالأجور ومعاشات التقاعد⁽³⁹⁾. وتبدو الفجوة جليّة في الغرفة الدنيا المنحلة لمجلس النواب ومجلس الشورى الحالي، أو الغرفة العليا، بين مطالب الثورة بتحقيق الشفافية، والقضاء على التعذيب، ووضع حد للإفلات من العقاب من جهة، ومعرفة كيفية ترجمة هذه المطالب إلى سياسات وإجراءات مرتبطة بدعم القطاع الأمني من جهة ثانية. وسرعان ما أدركت الحكومة التونسية ووزارة الداخلية بحلول تموز/يوليو 2011 هذه القيود فقامت بالتعاون مع إحدى المنظمات الدولية والعديد من الخبراء في مجال دعم القطاع الأمني⁽⁴⁰⁾.

أما التحدي الأخير، أي نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، فيعني ليبيا واليمن على وجه الخصوص، وشبه جزيرة سيناء في مصر بدرجة أقل. وتُعتبر عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أساسية في إنجاح مسارات دعم القطاع الأمني وإرساء الديمقراطية في هذه البلدان. وفي حال فشلت هذه العملية أو حققت نجاحاً جزئياً، ستبرز المنظمات المسلحة كأحد التحديات التي تعترض الحكومات المنتخبة ديمقراطياً، مثلما يظهره الوضع الحالي في ليبيا على الرغم من التقدم المحرز حتى الآن. ففي شباط/فبراير 2012، أعلنت وزارة الداخلية الليبية ضم 10 000 مسلح من الثوار إلى صفوفها، في حين قررت وزارة الدفاع إعادة إدماج 5 000 آخرين في وحدات الجيش⁽⁴¹⁾. وفي ذلك الوقت، اعتبرت هذه الأعداد ضئيلة مقارنة مع العدد التقديري للأشخاص الذين يعتقد أنهم يحملون السلاح بعد الثورة والذي يبلغ 125 000

(36) عاشور، 2012.

(37) المرجع نفسه.

(38) الإسكوا، 2013.

(39) حوار مع الكاتب، القاهرة، 24 أيار/مايو 2012.

(40) وزير الداخلية التونسي، علي العريضة. حوار مع الكاتب، جنيف، 22 تشرين الثاني/نوفمبر 2012.

(41) مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 2013.

مسلح⁽⁴²⁾. وتبين أن إعادة الدمج الجماعية للكثائب المسلحة تطرح إشكالية كبيرة، كونها تقوّض هيكلية القيادة والتحكم في وزارتي الدفاع والداخلية، لأن هذه الكثائب تتلقى أوامرها من قادتها المباشرين، بدلاً من تلقيها من وزارة الدفاع أو الداخلية. إن أحداث الكفرة التي وقعت في الفترة بين شهري شباط/فبراير وحزيران/يونيو 2012 والتي تخللتها اشتباكات قبلية في جنوب شرق البلاد النائي وأدت إلى مقتل 100 شخص لم تبرز فقط محدودية قدرات الجيش والقوى الأمنية على احتواء العنف القبلي، بل أيضاً ضعف هيكلية القيادة والتحكم في وزارة الدفاع. وتشعر مجموعة من الجهات الفاعلة المسلحة غير الرسمية الأخرى بهذا الضعف، فترفض تسليم سلاحها طالما أن الدولة غير قادرة على تأمين الحماية لها. ويؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى تقويض عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بكافة مستوياتها ويزيد من تعقيد مسارات دعم القطاع الأمني وإرساء الديمقراطية. والوضع مماثل في اليمن، على الرغم من أن الخسائر التي منيت بها قوات النظام السابق لا توازي تلك التي أصابت ليبيا. وبحسب جلسات الإحاطة الأمنية للأمم المتحدة في عام 2004، كانت تنتشر في اليمن الذي يبلغ عدد سكانه 18.5 مليون نسمة، ما بين 10 و15 مليون قطعة سلاح⁽⁴³⁾. وبحسب البيانات التقديرية للشبكة الإقليمية المتكاملة للمعلومات (IRIN) لعام 2006، وصل عدد هذه الأسلحة إلى 17 مليوناً⁽⁴⁴⁾. وتبدو جليّة سهولة الوصول إلى الأسلحة النارية في اليمن، إذ تتوفر بكميات كبيرة، لا سيما في المناطق الريفية، وتشكل جزءاً لا يتجزأ من الحياة والثقافة القبليتين. ويتم التعويل على الأسلحة الشخصية كوسيلة لفرض السيطرة وتسوية النزاعات العرقية والتعبير عن المكانة الاجتماعية والثراء.

(42) Blanchard, 2011, p. 19.

(43) رئيس اللجنة التابعة لمجلس الأمن، 2004.

(44) الشبكة الإقليمية المتكاملة للمعلومات (IRIN)، 2006.

رابعاً- القطاع الأمني والأمن البشري

إن دعم القطاع الأمني والأمن البشري مفهومان مترابطان ظهرتا في المنشورات الخاصة بالتنمية وإرساء الديمقراطية للمرة الأولى بعد انتهاء الحرب الباردة. وقد استخدم مفهوم الأمن البشري في تقرير التنمية البشرية لعام 1994 الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁽⁴⁵⁾، في حين "لم يتم اعتماد تعبير إصلاح القطاع الأمني حتى عام 1998، على الرغم من أن مدونة قواعد السلوك المتعلقة بالجوانب السياسية والعسكرية للأمن التي وافقت عليها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا قبل أربع سنوات قد وضعت في الواجهة المفهوم الذي يعتبر في صلب إصلاح القطاع الأمني ألا وهو الرقابة الديمقراطية للجهات الفاعلة في المجال العسكري وغيره من المجالات الأمنية"⁽⁴⁶⁾.

ويرمي هذان المفهومان إلى تحقيق الهدف نفسه، ألا وهو توفير الأمن للأفراد ووضع حد لإفلات الجهات الفاعلة في الدولة من العقاب. وإلى حد ما، يعتبر هذان المفهومان بمثابة رد فعل جوهري على دور الدولة، أو أي جهة تديرها، في توفير الأمن، وكلاهما يشدد على أن أمن الدولة وأمن مواطنيها ليسا بالضرورة مترادفين. فقد تبين أنه في بعض الحالات لم تكن الدولة، أو بالأحرى الكيان الذي يديرها، العين الساهرة على المواطنين، بل التهديد الأكبر لرفاههم.

وتجدر الإشارة إلى اختلاف الوسائل المعتمدة في إطار دعم القطاع الأمني والأمن البشري من أجل تحقيق الهدف المشترك لهذين المفهومين. فالأمن البشري يميل نحو التشديد على دور الجهات الفاعلة غير الرسمية، وبشكل خاص، المجتمع المدني، كجهات معنية بتوفير الأمن، في حين أن دعم القطاع الأمني يركز بشكل أكبر على دور هذه الجهات في الرقابة والإشراف. ويعتمد مفهوم دعم القطاع الأمني طريقة عمل قائمة على كثافة دور الدولة تعمل بموجبها كافة الكيانات المسلحة الموجودة على أراضي الدولة تحت أمره بيروقراطيات رسمية مثل وزارات الداخلية، أو الأمن أو الدفاع. وتتولى مراقبة هذه البيروقراطيات والإشراف على عملها مؤسسات منتخبة ومؤسسات عامة، فضلاً عن المجتمع المدني⁽⁴⁷⁾. ومن جهة أخرى، تميل المقاربة "الأوسع" للأمن البشري التي يعتمدها عادة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ولجنة الأمن البشري، إلى التقليل من أهمية دور الدولة والاستخدام الشرعي للقوة، وإبراز أهمية التهديدات غير المباشرة والتنمية البشرية⁽⁴⁸⁾. وغالباً ما يقول مؤيدو هذه المقاربة إن بعض التهديدات الأخطر لأمن المواطنين، بما فيها تلك الناتجة عن تغيير المناخ وفيروس نقص المناعة البشرية، غائبة عن الأجندات الأمنية للدول. وتتخطى هذه القضايا الأبعاد السياسية والفنية لأي مسار خاص بدعم القطاع الأمني. وفي هذا السياق، تُعتبر المقاربة المحدودة للأمن البشري المرتبطة عادة بالسياسات الكندية وراء مشاريع مثل تلك المتعلقة بحظر الألغام الأرضية المضادة للأفراد، والبرامج الخاصة بمكافحة الإتجار بالبشر وتجنيد الأطفال. إلا أن التماهي بين الأمن البشري ودعم القطاع الأمني يتجلى بأوضح صورته في المحكمة الجنائية الدولية، حيث يتم الإبقاء على مساءلة القطاع الأمني، مع تولي محكمة دولية التحقيق في انتهاكات الأمن البشري والجرائم ضد الإنسانية التي ترتكبها الجهات الفاعلة الرسمية.

(45) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1994.

(46) Law, 2005, p. 17.

(47) الإسكوا، 2013.

(48) Bajpai, 2003, pp. 196-199.

ومن سخرية القدر ربما الطريقة التي انطلقت فيها شرارة الثورات العربية. فقد أضرّم محمد البوعزيزي، وهو بائع خضار متجول، النار في نفسه احتجاجاً على مصادرة السلطات البلدية في مدينة سيدي بوزيد التونسية لعربته وإهانته أمام الجميع. وقصد هذا الأخير مكتب الحاكم المحلي للتقدم بشكوى، لكن ما من أحد وافق على مقابله. وأحس بأنه أعزل إزاء عدم مبالاة السلطة وحرمانه من مصدر رزقه وإهانته، فما كان منه إلا أن أضرّم النار في نفسه. وبحسب رامي خوري، "إن معاناة البوعزيزي الشخصية تعبر عن ألم وضعف ملايين التونسيين الآخرين، ومئات الملايين من العرب"⁽⁴⁹⁾.

وتشكل تلك الحالة أحد الأمثلة على العلاقة الحالية بين السلطات والشعوب في العالم العربي. ومن الأمثلة الأخرى، "ثورة 25 يناير" 2011 في مصر التي بدأت كرد فعل على وحشية الشرطة في تعاملها مع المواطنين. وكانت هذه الأشكال من انتهاكات حقوق الإنسان قد قوّضت بشكل كبير الأمن البشري.

ومثلما هو مشار إليه أعلاه، أدخل تقرير التنمية البشرية لعام 1994 مفهوم الأمن البشري من الباب العريض، مساوياً للأمن بالأشخاص وليس بالأراضي. والأوجه السبعة الأساسية للأمن البشري هي: الأمن الاقتصادي، والغذائي، والصحي، والبيئي، والشخصي، والمجتمعي، والسياسي. ومن العوامل التي تتهدد الأمن الشخصي، التهديدات الناجمة عن الدولة مثل استخدام التعذيب، وتلك الصادرة عن مجموعات أخرى والمتمثلة في التوترات العرقية، وتلك المتأتية عن أفراد أو عصابات والتي تتخذ شكل أعمال العنف. وما من شك في أن الأمن الشخصي يقع ضمن صلاحيات القطاع الأمني. ففي حين أن البعض قد يعتبر قياس الأمن البشري أمراً صعباً لا بل مستحيلاً، تشكل الفئات الميمنة أعلاه مؤشرات فعالة لتحديد مدى شعور سكان دولة ما بالأمان⁽⁵⁰⁾. ومن المفترض أن يضمن القطاع الأمني الأمن الشخصي للمواطنين، غير أن هذا القطاع في بعض البلدان العربية غالباً ما يكون مصدراً لانعدام الأمن. فصحيح أن معدلات الجريمة متدنية بشكل عام، إلا أن القوى الأمنية تشكل مصدر ذعر للمواطنين العرب، ومسألة العنف ضد المرأة عادةً ما يتم التغاضي عنها، و"الباطنية" يرتبطون أحياناً بالأجهزة الأمنية، والفساد مستشر، والسلطات عاجزة في معظم الأحيان عن احتواء التوترات الطائفية. وكما يشير إليه عمر عاشور: "تجد الفلسفة الكامنة وراء إصلاح القطاع الأمني جذورها في الأمن البشري وفي أن الهدف الأولي للجهاز الأمني هو توفير الأمن للمواطن كفرد وليس للأنظمة الحاكمة"⁽⁵¹⁾.

ويُعتبر الأمن السياسي من أبرز أوجه الأمن البشري، ما يعني أن السكان يجب أن يعيشوا في مجتمع يحترم حقوق الإنسان الأساسية⁽⁵²⁾. وينطبق ذلك بشكل خاص على الدول التي تمارس بانتظام القمع السياسي، والتعذيب المنهجي، وسوء المعاملة، والإخفاء القسري، أو سوء استخدام السلطة من قِبل قوات الشرطة أو القوى العسكرية. ومن أشكال التهديدات الأخرى التي تطل الأمن البشري، سيطرة الدولة على الأفكار والمعلومات من خلال ممارسة الرقابة أو التهديد باللجوء إلى العنف⁽⁵³⁾. وعلى الرغم من أن بعض الدول العربية قد أتاحت التعددية السياسية إلى حد ما، حتى وإن كانت كلها خاضعة لسيطرة الحكومة، فقد تم كبت المعارضة السياسية من خلال الاستخدام المفرط للقوة⁽⁵⁴⁾.

(49) خوري، 2011.

(50) Paris, 2001, p. 87-102.

(51) عاشور، 2012، ص 3.

(52) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1994، ص 32.

(53) Hastings, 2012.

(54) نور الزمان، 2013، ص 57-58.

وفي إطار تعداد التحديات التي تواجه التنمية البشرية، حدد تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2009 الأجهزة الأمنية التي تتمتع بسلطة هائلة على أنها من أبرز التهديدات⁽⁵⁵⁾. وفي البحث المعنون "صوت الفقر" الذي أعده البنك الدولي، اعتبر عدد كبير من المجتمعات المشمولة في البحث انعدام الأمن كأحد العوائق الأساسية في وجه التنمية⁽⁵⁶⁾. وبحسب وزراء التنمية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "إن الشؤون الأمنية تهم الفقراء وغيرهم من الفئات الضعيفة، لا سيما النساء والأطفال، لأن عمل الشرطي السيء، وضعف العدالة والأنظمة الجزائية، وفساد الجيش كلها عوامل تعني أن هؤلاء سيعانون كثيراً من الجرائم، وانعدام الأمن، والخوف. وبالتالي، تتدنى حظوظهم في الاستفادة من الخدمات الحكومية، والعمل على تحسين مستقبلهم، والهرب من الفقر"⁽⁵⁷⁾، مثلما أظهرته حالة محمد البوعزيزي.

وفي حين أن تقرير التنمية في العالم لعام 2004⁽⁵⁸⁾ يحدد التعليم، والصحة، والمياه، والصرف الصحي، والكهرباء على أنها الخدمات الأكثر ارتباطاً بالتنمية البشرية، تشير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن الفقراء لن يتمكنوا من الاستفادة من هذه الخدمات في حال لم يتوفر لهم الأمن. وقد كتبت المنظمة في هذا الخصوص أنه "في ظل غياب الإصلاحات على صعيد السياسات والمؤسسات الأمنية التي تطل المحفزات والتوقعات، لن يُجدي نفعاً بناء القدرات على صعيد أوجه أخرى من التنمية. وبالتالي، يشكل توفير الأمن وإحقاق العدالة تحدياً رئيسياً للتنمية"⁽⁵⁹⁾. وغالباً ما يتم إدراج الحكم السليم ضمن العوامل الضرورية للتنمية البشرية إذ إن المجتمعات التي لا يسود فيها الحكم السليم ويسشتري فيها الفساد والرشوة والانتهاكات، يخيم عليها الخوف والظلم. وتعاني مثل هذه المجتمعات من انعدام الثقة إزاء الحكومة، وتعثر التنمية، وتدمير البيئة، وانعدام المساواة⁽⁶⁰⁾.

وتستشهد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالبنك الدولي لإظهار التكاليف الهائلة المترتبة عن الاضطرابات وانعدام الأمن والعدالة على التنمية، مسلطة الضوء على حالتى السلفادور وكولومبيا حيث قُدرت الكلفة الإجمالية لانعدام الأمن بحوالي 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أواخر التسعينيات⁽⁶¹⁾. أما العالم العربي فقد عُرف بإنفاقه الكبير على القطاع العسكري ما أدى إلى إزاحة كمية كبيرة من الموارد عن درب التنمية.

ويظهر الجدول 4 والشكل 1 أدناه الأثر المزاحم للإنفاق العسكري على الإنفاق الاجتماعي، لا سيما في البلدان ذات الميزانيات المحدودة. ولطالما كان معدل الإنفاق الوطني على القطاع العسكري في المنطقة العربية يبلغ أكثر من ضعفي المعدل العالمي وأكثر من ثلاثة أضعاف المعدل في الاقتصادات الناشئة في مناطق مثل شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وهذا النمط من الإنفاق يسود حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض والتي تحتاج إلى الموارد المالية. وبموازاة ذلك، تدنت نسبة الإنفاق على الصحة العامة بشكل ملحوظ مقارنة مع شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر

(55) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2009، ص 53. وتتمثل التهديدات الأخرى المذكورة في مجتمع مدني هش ومفتت، وجمعيات منتخبة غير فعالة.

(56) البنك الدولي، أصوات الفقراء.

(57) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2007، ص 8.

(58) البنك الدولي، 2004.

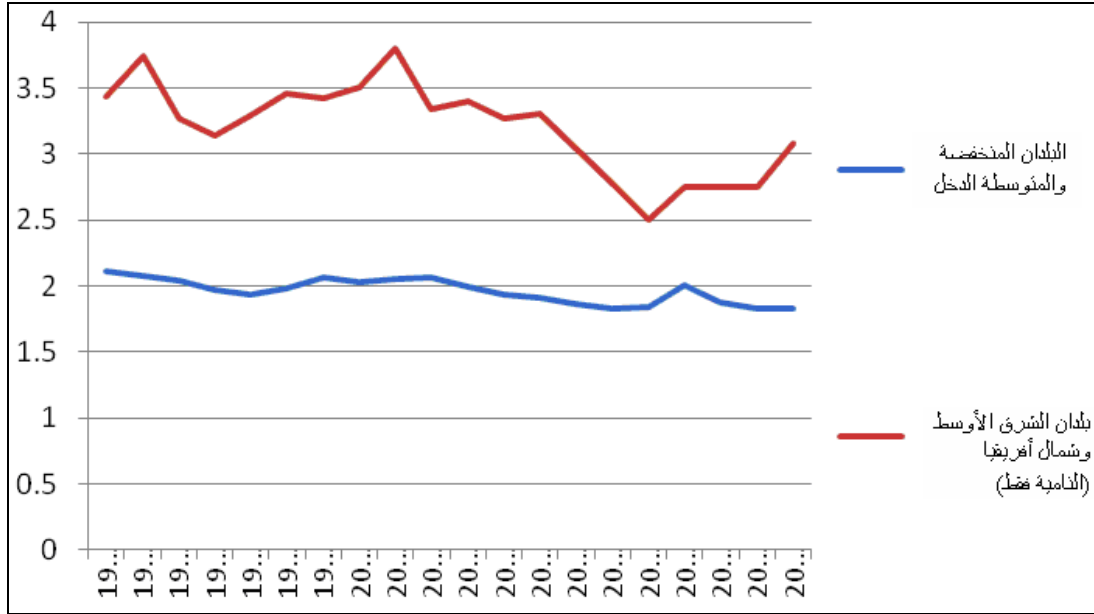
(59) المرجع نفسه.

(60) Thomas, 2001; Cordonier Segger and Rana, 2008, pp. 159-175

(61) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2007، ص 8 و 9.

الكاربيبي. وتجدر الإشارة إلى أن سبعة من أصل البلدان العشرة التي تشهد نسبة الإنفاق الأعلى على القطاع العسكري من الناتج المحلي الإجمالي حول العالم، كانت تقع في المنطقة العربية في عام 2007⁽⁶²⁾.

الشكل 1- الإنفاق العسكري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى البنك الدولي، 2012.

الجدول 4- متوسط الإنفاق العسكري مقارنة مع متوسط الإنفاق الاجتماعي (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

| متوسط الإنفاق على الصحة العامة | | متوسط الإنفاق على التعليم الرسمي | | متوسط الإنفاق العسكري | | البلد/المنطقة |
|--------------------------------|-----------|----------------------------------|-----------|-----------------------|-----------|---------------------------|
| 2011-2006 | 2005-2000 | 2011-2006 | 2005-2000 | 2011-2006 | 2005-2000 | |
| 5.30 | 4.86 | - | - | 5.22 | 5.74 | الأردن |
| 1.81 | 2.44 | 1.09 | 1.84 | 5.73 | 8.40 | الإمارات العربية المتحدة |
| 2.66 | 2.79 | 3.10 | - | 3.36 | 4.40 | البحرين |
| 1.45 | 2.21 | 5.09 | - | 4.22 | 5.49 | الجمهورية العربية السورية |
| 1.88 | 1.07 | - | - | 4.24 | 3.77 | السودان |
| 2.58 | 1.01 | - | - | 4.54 | 2.38 | العراق |
| 1.99 | 2.56 | 3.72 | 4.05 | 9.86 | 11.89 | عمان |
| | | | | | | فلسطين |
| 2.07 | 2.37 | - | 2.14 | 2.25 | 3.88 | قطر |
| 1.92 | 2.49 | 4.24 | 6.30 | 3.79 | 6.92 | الكويت |
| 3.93 | 3.44 | 2.46 | 2.64 | 4.29 | 4.91 | لبنان |
| 2.12 | 2.32 | 4.06 | 4.80 | 2.50 | 3.24 | مصر |
| 2.78 | 2.99 | 5.97 | 7.27 | 8.93 | 9.80 | المملكة العربية السعودية |
| 1.62 | 2.42 | 5.15 | 9.63 | 4.62 | 6.16 | اليمن |

(62) على ما يبدو، لا يشمل الإنفاق العسكري بالضرورة كافة النفقات المرتبطة بالقطاع الأمني، لا سيما النفقات برعاية وزارات الداخلية. وبالتالي، هو يستحوذ فقط بشكل جزئي على الحصة من ميزانية الحكومة المخصصة للإنفاق الإجمالي على القطاع الأمني.

الجدول 4 (تابع)

| متوسط الإنفاق على الصحة العامة | | متوسط الإنفاق على التعليم الرسمي | | متوسط الإنفاق العسكري | | البلد/المنطقة |
|--------------------------------|-----------|----------------------------------|-----------|-----------------------|----------|--|
| 2011-2006 | 2005-2000 | 2011-2006 | 2005-2000 | 2011-2006 | 2005-200 | |
| 4.51 | 4.66 | 4.05 | 3.76 | 1.64 | 1.49 | شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ |
| 3.62 | 3.15 | 4.39 | 4.16 | 1.38 | 1.36 | أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي |
| 6.04 | 5.68 | 4.65 | 4.24 | 2.52 | 2.40 | المعدل العالمي |

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية، 2012.

ملاحظة: تشير علامة (-) إلى عدم توفر البيانات.

وتشير الاستثمارات الكبيرة في القطاع الأمني إلى أن الأمن هو أولوية الدولة. فقد أدى إنفاق بعض الدول العربية بشكل مكثف على الأجهزة الأمنية إلى التقصير أو عدم الكفاءة في الإنفاق الاجتماعي وعلى البنى الأساسية العامة حيث تبرز الحاجة الأكبر إلى الاستثمار. ونظراً إلى أن العديد من هذه الدول يشهد أوضاعاً اقتصادية صعبة، فقد أثر التركيز المفرط على القطاع الأمني سلباً وليس إيجاباً على التنمية البشرية في المنطقة، إذ ركزت الحكومات بشكل حصري تقريباً على كيفية ضمان استمراريتها بدلاً من رفاه شعوبها.

وأثر القطاع الأمني على الأمن البشري الإقليمي بطرق أخرى أيضاً⁽⁶³⁾. ففي بعض الدول العربية، يسيطر الجيش بشكل مباشر على أجزاء من الاقتصاد. وفي مصر، وعلى إثر خصخصة العديد من المؤسسات العامة في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين، أحكم الجيش سيطرته على العديد من المؤسسات التي تملكها الدولة. ولم يؤد ذلك لا إلى رأسمالية الدولة ولا إلى اقتصاد السوق الحر الفعلي⁽⁶⁴⁾. وفي العديد من البلدان العربية، لا تُعرف كمية المال التي لا تدخل إلى خزينة الدولة في ظل غياب الرقابة المدنية على البيانات⁽⁶⁵⁾. وبحسب تقديرات بعض المحللين، فإن الجيش في عدد من البلدان ومنها مصر يسيطر على جزء من الاقتصاد الوطني⁽⁶⁶⁾.

وكما هو مبين أعلاه، برزت أوجه قصور متزايدة في المنطقة العربية على صعيد حقوق الإنسان والحوكمة. ويظهر مؤشر الحرية في العالم، الذي وضعته منظمة Freedom House، أن أداء تونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، كان الأسوأ لناحية الحريات السياسية، حيث واصلت الجمهورية العربية السورية وليبيا تسجيل الأرقام الأدنى في الفترة بين عامي 2006 و2011. كما أن أداءهما لم يكن أفضل بكثير من حيث الحريات المدنية إذ إن ليبيا سجلت باستمرار أدنى معدلات ممكنة بين عامي 2006 و2011، تليها الجمهورية العربية السورية. وعلى الرغم من ضرورة استخدام البيانات بحذر، إلا أن هذه النتائج قد لاقت صداها في الانتفاضات العربية.

(63) الإسكوا، 2013.

(64) Sayigh, 2012, p. 6-8

(65) المرجع نفسه، ص 17.

(66) Tadros, 2012

الجدول 5- الحقوق السياسية، مؤشر الحرية في العالم

| الحقوق السياسية (من 1 إلى 7، بحيث يعبر الرقم 7 عن الأداء الأسوأ) | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|---------------------------|
| التغير الحاصل بين 2011 و 2006 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | |
| 3.0- | 3 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | تونس |
| 0.0 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | الجمهورية العربية السورية |
| 0.0 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | ليبيا |
| 0.0 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | مصر |
| 1.0 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 | 5 | اليمن |

المصدر: منظمة Freedom House. مؤشر الحرية في العالم.

الجدول 6- الحريات المدنية، مؤشر الحرية في العالم

| الحريات المدنية (من 1 إلى 7، بحيث يعبر الرقم 7 عن الأداء الأسوأ) | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|---------------------------|
| التغير الحاصل بين 2011 و 2006 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | |
| 1.0- | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | تونس |
| 1.0 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | الجمهورية العربية السورية |
| 1.0- | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | ليبيا |
| 0.0 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | مصر |
| 1.0 | 6 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | اليمن |

المصدر: منظمة Freedom House. مؤشر الحرية في العالم.

تشير الورقة التي أعدتها منظمة Freedom House تحت عنوان "الحرية في العالم 2012: الانتفاضات العربية وتداعياتها العالمية" إلى أن تونس قد أحرزت التقدم الأكبر في عام واحد مقارنة بما رصده تقرير الحرية في العالم طوال فترة صدوره، إذ حققت نتائج مذهلة على صعيد ديمقراطية الانتخابات وضعتها في مصاف البلدان "الحرّة جزئياً" مثل الفلبين وكولومبيا. ويرى التقرير أن المكاسب الكبيرة التي حققتها مصر قد قوضها التأثير السياسي المستمر للجيش، والعداية التي يكنها للإعلام، والحملة التي قادها ضد منظمات حقوق الإنسان، ومعاملته المهينة للإنسان في المظاهرات. وقد انتقل كل من ليبيا ومصر إلى فئة البلدان "الحرّة جزئياً" في عام 2013⁽⁶⁷⁾ في ظل إظهار بعض المجموعات الإسلامية المتشددة عدائية إزاء النقاد في وسائل الإعلام وإزاء منظمات حقوق الإنسان. وفي حين يتوجب انتظار النتائج التي ستؤول إليها الانتفاضات العربية لناعية تعزيز مفهوم المواطنة، فإن المضي قدماً في إرساء الديمقراطية سيسمح من دون شك بتعزيز القيم المدنية من قبل الكوادر الأمنية ولصالحهم.

وتكتسي الحقوق السياسية والحريات المدنية كذلك، أهمية خاصة بالنسبة لتطوير القطاع الأمني، إذ إن المنظمات غير الحكومية تضطلع بدور أساسي من حيث ضمان المساءلة، وهو دورٌ تقلص في العالم العربي في ظل ما تعرضت له هذه المنظمات من استهداف أو حلّ أو مضايقات. كما وضعت دول عربية عدة أنظمة

قانونية غير شفافة بذريعة الإصلاح، ما جعل نشاط المجتمع المدني غير قانوني. فعلى سبيل المثال، تمت مراجعة قانون الجمعيات في مصر في عام 2002، ما ألزم 16000 منظمة غير حكومية مصرية بإعادة التسجيل في إطار التقيد بالقوانين الجديدة، لتعود الحكومة وتفكك عدداً من المنظمات الرفيعة المستوى. وأجرت تونس تعديلات مماثلة على قوانين الجمعيات، ما أجبر الرابطة التونسية لحقوق الإنسان على تعليق أنشطتها. أضف إلى ذلك إقدام وزارة الداخلية في الأردن على إغلاق الجمعية الأردنية لحقوق المواطن زاعمة أن هذه الأخيرة قد انتهكت قانون الجمعيات والمؤسسات الاجتماعية. ومن خلال تقبل وجود المنظمات غير الحكومية بشكل رسمي وقمع أنشطتها بشكل غير رسمي، تكون بعض الأجهزة الأمنية العربية قد حدّت من قدرة المنظمات غير الحكومية على تحدي السياسات الحكومية وتسليط الضوء على انتهاكات حقوق الإنسان عبر الإعلام. وبالتالي، يبدو أن بعض الدول تتقبل المنظمات غير الحكومية في الظاهر، في حين أنها لا تزال غير خاضعة للمساءلة إلى حد كبير (68).

إن الشعور بالخوف غير ناجم عن القمع والترهيب السياسي فحسب، بل يعود أيضاً إلى الممارسات الوحشية والتوقيف الاعباطي والفساد (69). ويظهر الجدول 7 انخفاض مستوى الثقة في قوى الشرطة المحلية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. والجدير بالذكر أن الكثير من المواطنين العرب قد مروا بتجارب شخصية تعرضوا خلالها لإساءة المعاملة والابتزاز والعنف (70). وقد أدى كل ذلك إلى خلق مناخ من الخوف وانعدام الثقة فالتحرر من الخوف يشكل أحد العناصر الأساسية للأمن البشري.

الجدول 7- ثقة المجيبين بقوى الشرطة

| | |
|---------------------------|--------------|
| تونس | 50 في المائة |
| الجمهورية العربية السورية | 48 في المائة |
| مصر | 49 في المائة |
| اليمن | 39 في المائة |

المصدر: Gallup, WorldView.

ملاحظة: المتغير هو نسبة الأشخاص المشمولين بالمسح الذين ردوا بالإيجاب على السؤال التالي: "هل تتقون بقوى الشرطة المحلية في المدينة أو المنطقة التي تقيمون فيها أم لا؟"، وذلك في أحدث فترة تتوفر عنها البيانات (2010 بالنسبة للجمهورية العربية السورية، و2011 بالنسبة لتونس واليمن، و2012 بالنسبة لمصر).

وقد عبّر مؤشر الرأي العربي لعام 2011 عن مجموعة كبيرة من وجهات النظر (71). ويظهر الشكلان 2 و3 مدى رضا المواطنين عن مستوى الأمن في بلدانهم ومدى ثقتهم بمؤسساتهم الرسمية الأساسية.

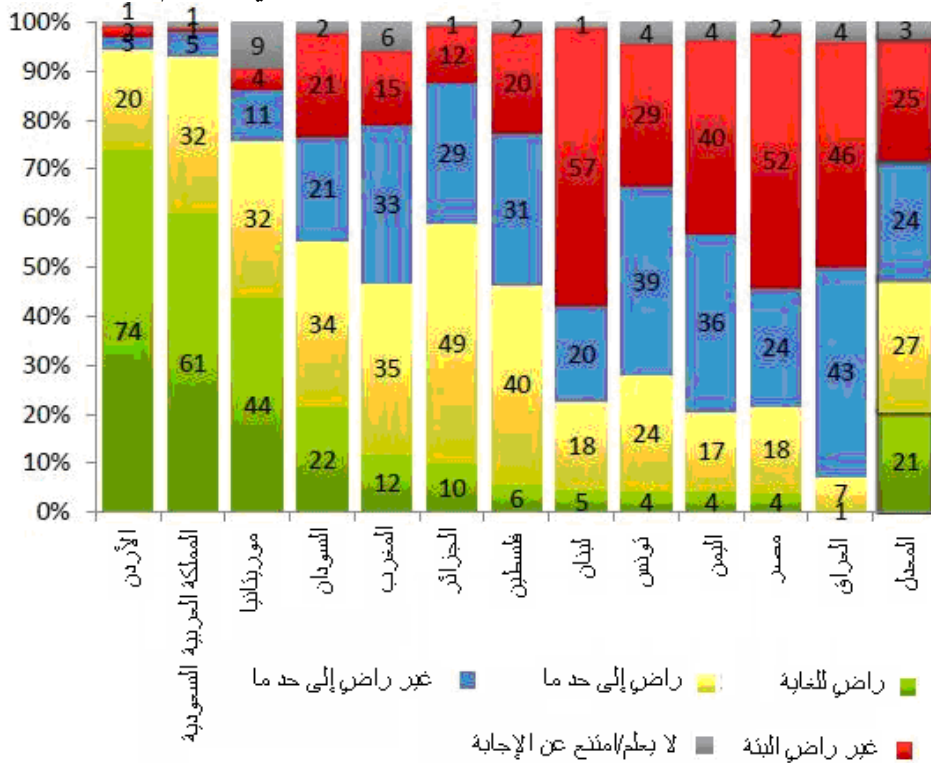
(68) Heydemann, 2007, pp. 6-8.

(69) نور الزمان، 2013، ص 57.

(70) Planty, 2012.

(71) جمعت المعلومات لمؤشر الرأي العربي من خلال مقابلات وجهاً لوجه أجرتها جهات محلية مؤهلة معنية بالاقتراع نيابة عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. وقد شكل المجيبون عينات تمثل اثني عشر بلداً عربياً شملها المسح وهي: الأردن، وتونس، والجزائر، والسودان، والعراق، وفلسطين، ولبنان، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا، واليمن. وتمثل هذه البلدان مجتمعة 85 في المائة من العدد الإجمالي لسكان الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية. وقد تم جمع الإجابات بين شهري شباط/فبراير وتموز/يوليو 2011، وبلغ العدد الإجمالي للمجيبين 16 173. وتم وضع مؤشر الرأي العربي باعتماد مقارنة متعددة المراحل قائمة على الطريقة العنقودية لأخذ العينات التي لا تحتاج إلى أداة ترجيح وتناسب بشكل خاص الحالات التي لا تتوفر فيها بيانات كاملة حول البلدان المشمولة في المسح. إن النتائج الرئيسية الواردة في هذا التقرير موثوقة بنسبة 95 في المائة، مع هامش خطأ يبلغ 3.5 في المائة.

الشكل 2- رضا المجيبين عن مستوى الأمن في بلدانهم



المصدر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

لقد كان المجيبون أقل تفاؤلاً حول الوضع في بلدانهم مقارنة مع الوضع داخل أسرهم المعيشية. وكمعدل، كان 48 في المائة من المجيبين راضين عن مستوى الأمن في بلدانهم، بينهم 21 في المائة راضون للغاية و27 في المائة راضون إلى حد ما، مقابل 49 في المائة غير راضين عن المستوى الأمني. وفي حين أن معظم المجيبين في الأردن، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا، والسودان كانوا راضين عن المستوى الأمني في بلدانهم، كانت الغالبية في البلدان الأخرى غير راضية⁽⁷²⁾.

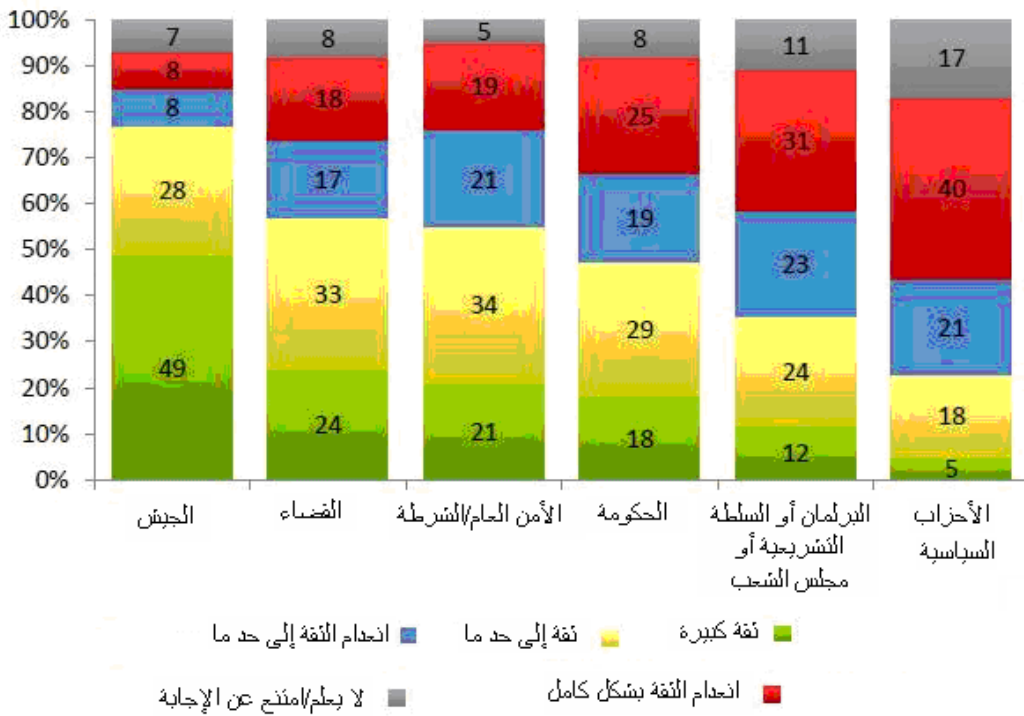
وتزداد ثقة الرأي العام العربي لدى السؤال عن الفروع الأساسية للحكومة. فمعظم المواطنين العرب، أي 77 في المائة منهم، يتقنون للغاية أو إلى حد ما بمؤسسات الجيش في بلدانهم، والجيش الوطنية تحظى بالمستوى الأعلى من الدعم في صفوف المواطنين العرب. ومن المثير للاهتمام أن ثقة المواطنين العرب في قوى الشرطة الوطنية في بلدانهم تبلغ معدلات أدنى بعد تجميع النتائج إذ سجلت نسبة 55 في المائة، في حين أن 40 في المائة منهم أعربوا عن نقص في الثقة إزاء قوى الشرطة في بلدانهم. وقد عبر أقل من نصف الأشخاص المشمولين بالمسح تقريباً عن ثقتهم بحكوماتهم وأجهزتها التشريعية. فقد بلغت نسبة الذين عبروا عن ثقتهم بحكومات بلدانهم 47 في المائة أما الذين لا يتقنون بحكوماتهم فبلغت نسبتهم 44 في المائة. كما أن معظم المجيبين، أي 54 في المائة منهم، لا يتقنون بالأجهزة التشريعية في بلدانهم في حين أن 36 في المائة يتقنون بها⁽⁷³⁾.

(72) المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

(73) المرجع نفسه، ص 46.

ويجب التوقف أيضاً عند وجهات نظر الشباب العرب نظراً لدورهم المحوري في الانتفاضات الأخيرة. وفي استطلاع رأي الشباب العربي لعام 2012، أشار 42 في المائة من المجيبين إلى أن الفساد هو العائق الأساسي الذي تواجهه المنطقة، بينما اعتبر 41 في المائة منهم أن الاضطرابات المدنية هي الحاجز الأبرز في وجه النمو. وتجدر الإشارة إلى أن 41 في المائة من المجيبين أبدوا قلقهم إزاء انتهاكات حقوق الإنسان في حين أعرب 40 في المائة منهم عن قلقهم الكبير إزاء الاضطرابات المدنية⁽⁷⁴⁾. وتندرج انتهاكات حقوق الإنسان، والفساد، والاضطرابات المدنية ضمن نطاق القطاع الأمني. وفي غياب المحاولات الجادة لمعالجة هذه العوامل الحاسمة على صعيد الأمن البشري، من المستبعد تحقيق أي إصلاح فعلي أو إحداث أي تغيير جذري في الرأي العام العربي.

الشكل 3- مدى ثقة المواطنين بمؤسساتهم الرسمية الأساسية
(المعدل الإجمالي للمجتمعات المشمولة بالمسح)



المصدر: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2012.

ويمكن استكمال المسوحات الواردة بإيجاز أعلاه بالإحصاءات ذات الصلة المستقاة من مصادر أخرى مثل Institutional Profile Database، وGallup WorldView، والمنتدى الاقتصادي العالمي، والبنك الدولي. ومع أن هذه الإحصاءات مفيدة لقياس أداء القطاع الأمني، من الضروري أيضاً الحصول على بيانات موثوقة من الوزارات المعنية بشكل مباشر.

وأصبح بإمكان الرأي العام العربي حالياً استخدام قدرته على الاحتجاج ضد ما يعتبره ظلماً من قبل الأجهزة الأمنية، وقد كلفه ذلك خسائر بشرية فادحة. وخير مثال على ذلك المرأة التونسية التي أدينبت بالفحش بعد أن تعرضت للاغتصاب على يد رجال الشرطة. وعندما ظهرت هذه القضية إلى العلن، دفعت الاحتجاجات

(74) أصداء بيرسون-مارستيلر، 2012.

الواسعة النطاق الرئيس التونسي إلى تقديم اعتذار من الدولة لهذه المرأة، وهو أمر لم يكن وارداً منذ بضعة أعوام خلت⁽⁷⁵⁾. ويمكن التوقف أيضاً عند حادثة بورسعيد في مصر حيث قُتل 72 شخصاً من مشجعي فريق الأهلي لكرة القدم. وقد تلت ذلك احتجاجات طوال أسابيع⁽⁷⁶⁾. ولم تعد الأجهزة الأمنية التابعة للدولة تتعامل مع شعوب عربية خانعة إذ اكتسى الرأي العام العربي حيال الأجهزة الأمنية أهمية أكبر في ظل الاهتمام المتزايد للمواطنين بهذه المسألة وإعلاء الصوت بشأنها⁽⁷⁷⁾.

ولا يمكن استبعاد أن يكون الحد من الحقوق المدنية والسياسية أحد الأسباب الكامنة وراء الاحتجاجات. وما ذلك سوى مثال على الاعتقاد القاضي بأن القطاع الأمني الذي يفتقر إلى التنظيم أو المهنية، أو ذلك الذي يجيز لنفسه التصرف خارج إطار القانون، كما كانت الحال لدى الرد على الانتفاضات العربية، يترك أثراً سلبياً ليس فقط على الأمن البشري بل أيضاً على الحكومة والاستقرار السياسي⁽⁷⁸⁾. بالإضافة إلى ذلك، وكما كانت الحال في عدد من الثورات العربية، أدى انخراط الأجهزة الأمنية في الانتفاضات الشعبية إلى تسريع سقوط الحكام الذين كان من المفترض بها دعمهم.

كما أن غياب سيادة القانون في المنطقة يكمن وراء العديد من هذه القضايا. فسيادة القانون، كما يحددها مؤشر سيادة القانون لمشروع العدالة العالمية (World Justice Project)، تشتمل على أربعة مكونات رئيسية، ألا وهي أن يخضع المسؤولون والموظفون الحكوميون للمساءلة بموجب القانون؛ وأن تكون القوانين واضحة، ومتاحة للعلن، وثابتة ومنصفة، وتحمي الحقوق الأساسية بما في ذلك أمن الأشخاص والممتلكات؛ وأن يكون المسار المعتمد في سن القوانين وإدارتها وإنفاذها متاحاً للجميع، وفعالاً، ومنصفاً؛ وأن يتولى إحلال العدالة ممثلون عن المجتمعات، يتمتعون بالكفاءة، والأخلاقيات، والاستقلالية، والموارد المناسبة⁽⁷⁹⁾. وتتدنى معدلات سيادة القانون في كافة البلدان التي شهدت انتفاضات شعبية مقارنة مع باقي بلدان العالم، إلا أن المعدلات الأدنى هي تلك المرتبطة بحرية التعبير، والفساد، وشفافية الحكومة، وإنفاذ الأنظمة⁽⁸⁰⁾. وفي دولة تقوّض سيادة القانون، يكون الأمن البشري هشاً. فنادرًا ما يخضع السياسيون والموظفون الحكوميون للمساءلة، وتكون القوانين غير ثابتة على الإطلاق وغالباً يتم تجاهلها أو إنفاذها بشكل عرضي، أو يسهل الإطاحة بها من خلال تدابير كتلك المرتبطة بحالات الطوارئ ومكافحة الإرهاب. وحين تتوفر القوانين التي تمنع انتهاكات حقوق الإنسان أو تتيح الحرية السياسية، غالباً ما يتجاهلها النظام. أما المنظمات المعنية بتحقيق العدالة، فتفتقر إلى الاستقلالية القضائية أو تعاني من العجز⁽⁸¹⁾. وترتفع كلفة الأمن البشري بسبب نقشي الفساد الذي يقوّض الأمن الاقتصادي والصحي، وفي ظل الخوف الذي يعيشه المواطنون باستمرار من التجاوزات والانتهاكات التي يرتكبها القطاع الأمني وعدم خضوعه للمساءلة.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن الأجهزة الأمنية العربية المذكورة قد نجحت على ما يبدو في تخفيض مستويات الجريمة. وبما أن معدل جريمة القتل يشكل مؤشراً جيداً لمعدل الجرائم بشكل عام، يظهر الجدول 8

(75) CNN Wire Staff, 2012.

(76) Montague, 2012.

(77) الإسكوا، 2013.

(78) Sayigh, 2007, p. 4.

(79) Agrast and others, 2012, p. 3.

(80) المرجع نفسه ص 41.

(81) الإسكوا، 2013.

أن معدلات الجريمة في الدول العربية أدنى بكثير مما هي عليه في العديد من المناطق الأخرى. من هنا، يطرح السؤال عن الدور الذي يجب أن يضطلع به القطاع الأمني المثالي، وهل يكفي قياسه استناداً إلى معدلات الجريمة المتدنية؟

الجدول 8- معدلات جرائم القتل في بلدان الانتفاضات الشعبية (لكل مائة ألف مواطن)

| 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 | 2003 | |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| | | | | 1.8 | 1.3 | | | الأردن |
| | | 1.1 | | | | | | تونس |
| | | 2.9 | | | | | | ليبيا |
| | 1.2 | 1 | 0.9 | 0.4 | 0.7 | 0.4 | 0.7 | مصر |
| | 4.2 | 3.9 | 4.1 | 4.2 | 4.6 | 3.2 | 3.6 | اليمن |
| بلدان عربية أخرى | | | | | | | | |
| | | | | | 4.1 | 4.2 | 2.7 | فلسطين |
| | | 2 | | | | | | العراق |
| 2.2 | 1.9 | 6 | 2.6 | 2.1 | 3.8 | 3.1 | | لبنان |
| 1.4 | 1.4 | 1.4 | 1.7 | 1.6 | 1.5 | 1.6 | 1.7 | المغرب |
| بلدان أخرى | | | | | | | | |
| 5.5 | 5.5 | 5.8 | 5.3 | 5.3 | 5.5 | 5.9 | 7.6 | الأرجنتين |
| 22.4 | 21.7 | 22.8 | 20.4 | 21.0 | 22.0 | 22.2 | | البرازيل |
| 0.4 | 0.6 | 0.6 | | | | | | إندونيسيا |
| 31.8 | 33.8 | 36.8 | 37.9 | 39.7 | 38.8 | 39.8 | 42.5 | جنوب أفريقيا |
| 5.3 | 5.4 | 5.8 | 6.5 | 7.0 | 7.2 | 6.5 | 9.8 | تايلاند |
| 4.8 | 5 | 5.4 | 5.7 | 5.8 | 5.6 | 5.5 | 5.7 | الولايات المتحدة |

المصدر: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2011. تم جمع البيانات من المصادر المتاحة للعموم وهي صادرة عن الحكومات والوكالة الدولية والإقليمية، فضلاً عن مزودي الخدمات الصحية المحليين.

ملاحظة: تشير الخانات الفارغة إلى عدم توفر البيانات.

ورغم أن الأمن يجب أن يكون متاحاً للجميع، للمواطن وللدولة على حد سواء، فإن الكيانات الأمنية المختلفة تكنّ الولاء لقادة معينين بدلاً من أن تكون ملتزمة بمفهوم المصلحة الوطنية أو العامة⁽⁸²⁾. أما إذا التزم اللاعبون الأساسيون في القطاع الأمني بأهداف دعم القطاع الأمني، فيصبحون مواطنين صالحين يعملون على ضمان حقوق الكوادر الأمنيين مع السعي إلى جعل هؤلاء الكوادر أكثر استجابة لاحتياجات مجتمعهم. وينطوي ذلك على توسيع نطاق الأمن من مراكز القوة إلى المجتمع أو الدولة ككل، ما يعني تلقائياً توسيع الأجندة الوطنية للأمن لتشمل قضايا مرتبطة بالأمن البشري مثل الأمن البيئي، والقدرة على إدارة الأزمات وحالات الطوارئ المدنية⁽⁸³⁾.

ولا يزال القطاع الأمني في المنطقة العربية يواجه تحديات عدة تقوّض قدرته على دعم الأمن البشري. وتجدر الإشارة إلى أن غياب القضايا المتفرعة عن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وتغيّر المناخ عن

(82) Laipson, 2007.

(83) المرجع نفسه.

أجندات معظم وزارات الداخلية في المنطقة العربية ليست المشكلة الوحيدة على هذا الصعيد إذ إن الأردن ما بعد الثورة، وتونس، وجزر القمر، وجيبوتي هي البلدان الوحيدة التي صادقت على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. فأربعة بلدان من أصل السبعة التي صوتت ضد نظام روما الأساسي هي بلدان عربية، مع العلم أن البلدان الثلاثة الأخرى هي إسرائيل، والصين، والولايات المتحدة⁽⁸⁴⁾. وفي حين تعرضت "دولة المخابرات"⁽⁸⁵⁾ لانتكاسة كبيرة جراء الثورات في تونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، واليمن، فإن ثقافتها الفرعية لا تزال قائمة. ففي مصر، أظهرت دراسة أجراها مركز النديم إلى وجود حالات مزعومة من التعذيب والوفاة من جراء التعذيب بين شهري حزيران/يونيو وأيلول/سبتمبر 2012⁽⁸⁶⁾. وفي ليبيا، أشارت تقديرات منظمة هيومن رايتس ووتش إلى أنه قد تم احتجاز أكثر من 8000 شخص بشكل غير قانوني، 50 في المائة منهم كانوا محتجزين في سجون تابعة للحكومة من دون توجيه أي تهمة رسمية ضدهم أو السماح لهم بتوكيل محام، في حين أن البقية كانوا محتجزين من قبل مجموعات مسلحة غير خاضعة لسيطرة الحكومة ولا تتمتع بالسلطة اللازمة لاحتجاز المواطنين⁽⁸⁷⁾. ووجد المسح الذي أجراه مركز الاقتراع في اليمن في آذار/مارس 2013 أن 59.6 في المائة من العينة الوطنية قد طلب منهم دفع رشوة في تعاملاتهم مع الشرطة خلال الأشهر الـ12 الماضية فيما تبين أن 59.5 في المائة منهم لا يتقنون بشكل كبير أو لا يتقنون البتة بقوى الشرطة، و90 في المائة من المناطق الريفية لا يتوفر فيها مركز للشرطة⁽⁸⁸⁾. وفي تونس، أدت وفاة محتجزين بعد فترة طويلة من الإضراب عن الطعام احتجاجاً على سوء المعاملة إلى بروز مسألة إصلاح السجون إلى الواجهة. وهذه مسألة يتوجب على البلدان العربية كافة التعامل معها في مرحلة ما، وبشكل خاص وأكثر إلحاحاً البلدان التي شهدت انتفاضات شعبية. وأشارت راضية النصاروي، رئيسة جمعية مناهضة التعذيب في تونس إلى أن "بعض السجون لا تزال تتبع السياسات نفسها التي كانت معتمدة في ظل النظام المخلوع. من هنا الحاجة إلى استعراض النظام الوطني للسجون بشكل كامل في البلاد"⁽⁸⁹⁾.

ويظهر إرث دولة المخابرات المستمر واستمرار الانتهاكات ووجهات النظر الميَّنة أعلاه هوة كبيرة بين سلوك القطاع الأمني والأمن البشري للمواطن العربي العادي. من هنا، الحاجة إلى معالجة بعض القضايا الجوهرية من أجل ردم هذه الهوة. وتتمثل القضية الأولى في ثقافة الإفلات من العقاب والثقافة ذات الصلة التي تقضي بالاستخفاف بحقوق الإنسان، لا سيما حقوق الطبقات الاجتماعية الأقل ثراءً. فصحيح أن الثورات العربية قد قوّضت ثقافة الإفلات من العقاب⁽⁹⁰⁾، لكن ما زالت هناك حاجة إلى المزيد من التحسينات على هذا الصعيد. بالإضافة إلى ذلك ينبغي أن "تعالج ثقافة الاستخفاف بحقوق الإنسان في المراحل الأولى من التدريب في أكاديميات الشرطة العربية"⁽⁹¹⁾، ما يستوجب مراجعة شاملة للمناهج وكتيبات التدريب المعتمدة في

(84) Scharf, 1998.

(85) مصطلح استخدمه جون ووتربري لوصف الهيمنة السياسية للأجهزة الأمنية والعسكرية على كافة مؤسسات الدولة الأخرى في العالم العربي. يمكن النظر إلى Waterbury, 1998, pp. 146-149.

(86) مركز النديم، 2012.

(87) هيومن رايتس ووتش، 2012.

(88) البخاري، 2013.

(89) بن منصور، 2012.

(90) في مصر على سبيل المثال، حُكم بالسجن لمدة 15 عاماً على الضابط في أمن الدولة، النقيب أسامة الكنيسي، الذي عذب حتى الموت سيد بلال وهو موقوف من دون تهمة، في كانون الثاني/يناير 2011. كما حكم على رئيس مديرية أمن بورسعيد العميد عصام سمك، بالسجن لمدة 15 عاماً كذلك باعتباره مسؤولاً عن مجزرة مدرج بورسعيد حيث قضى أكثر من 70 مشجعاً كانوا يشاهدون مباراة كرة قدم في شباط/فبراير 2012.

(91) الإسكوا، 2013.

أكاديميات ومعاهد الشرطة. ومن الضروري أن تركز هذه المراجعة على نزع الطابع العسكري عن قوى الشرطة وتعديل المواد على نحو يجعلها تعكس مفهوم الأمن البشري بدلاً من أمن الدولة و/أو النخبة، ومفهوم المهام الموكلة إلى الشرطة كخدمة عامة. وفي هذا الإطار، لا بد من التخلي عن برنامج عزل الطلاب عن المجتمع الخارجي الذي سيتفاعلون معه من خلال الإقامة الإلزامية لمدة أربع سنوات في المرافق التابعة للشرطة.

أما القضية الثانية فتتعلق باستراتيجيات التواصل والعلاقة مع المجتمع، وهي من المسائل الواجب العمل على تحسينها بشكل خاص من خلال إحداث تطورات رئيسيين. الأول يتعلق بتعديل إجراءات وزارة الداخلية أو الأمن، وخطابها وسلوكها وعقيدتها وهيكلتها التنظيمية بعد الثورات. أما التطور الثاني فيتعلق بكيفية تعامل الوزارات مع شكاوى المواطنين من خلال تدابير المراقبة الداخلية التي يجب أن تشمل على مسار التحقيق ونتائجه وأي مسائل متفرعة عنه. ومن شأن هذه الإجراءات أن تعزز نظرة المواطن للقوى الأمنية، ما سينعكس زيادة في ثقته بقوى الشرطة وتعاونها معها⁽⁹²⁾.

وتتمثل القضية الثالثة في التقييم النفسي للمسؤولين الأمنيين وإعادة تأهيلهم⁽⁹³⁾. ومثلما هو مشار إليه أعلاه، كانت وحشية الشرطة أحد الأسباب الرئيسية الكامنة وراء الثورات العربية، ما جعل من مؤسسات مثل قوات التدخل في تونس، وأمن الدولة في مصر، والأمن الداخلي في ليبيا هدفاً للناشطين المشاركين في الثورة. وقد شعر رجال الشرطة والأمن العاملون في دوائر أخرى بوطأة الغضب العارم وتلطخت سمعة العديد منهم عن غير حق. وأدى ذلك إلى نوع من المرارة، والعداوة، والتصرف الشبيه بالثأر بين وزارات الداخلية، وبدرجة أقل، وزارات الدفاع، والثوار الشباب⁽⁹⁴⁾. ومن الضروري معالجة هذه المسألة عبر إجراء تقييم نفسي معمق ووضع برامج لإعادة التأهيل خاصة بالضباط، على أن تستتبع ذلك عملية تدقيق تهدف إلى فصل الضباط الذين ارتكبوا انتهاكات عن الشعب مع إمكانية إخضاعهم للمساءلة. ومن الضروري أيضاً وضع برنامج حوار بين وزارة الداخلية وشريحة واسعة من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والثوار الشباب من أجل معالجة هذه الكراهية.

أما القضية الرابعة فهي نظام السجون في العالم العربي الذي يشكل تهديداً خطيراً للأمن البشري. وما المجازر الوحشية التي ارتكبت في العديد من السجون السياسية سوى رسائل تذكير بهذا التهديد. ونفيد التقارير بمقتل أكثر من 1 200 معتقل سياسي في حزيران/يونيو 1996 في سجن أبو سليم في ليبيا⁽⁹⁵⁾. وفي البلدان التي شهدت انتفاضات شعبية، استمرت ممارسات عديدة كان يتبعها النظام بعد الثورة، حسبما أشارت إليه سابقاً رئيسة جمعية مناهضة التعذيب في تونس⁽⁹⁶⁾. إن الإصلاح القانوني والمؤسسي العميق لنظام السجون في العالم العربي، مدعوماً بإرادة سياسية قوية، قد طال أمده كثيراً، إلا أن هذا الإصلاح قد أصبح ممكناً حالياً، أقله في بلدان الانتفاضات الشعبية.

(92) المرجع نفسه.

(93) المرجع نفسه.

(94) عاشور، 2012، ص 9.

(95) المنظمة العربية للإصلاح الجنائي، 2006.

(96) بن منصور، 2012.

خامساً- ثقافة العمل في القطاع الأمني: الصورة من الداخل

إن ثقافة العمل الخاصة بأي مؤسسة تُستمدّ إلى حد كبير من الغاية الأساسية التي تتوخاها هذه المؤسسة. فالقطاع الأمني غير الخاضع للمساءلة والذي يشكل شغله الشاغل الحفاظ على النظام وصونه تكون له آفاق مغايرة لتلك التي يتمتع بها القطاع الأمني الذي يعمل ضمن نظام حوكمة شفاف وخاضع للمساءلة. وكما سبق ذكره، تركز ثقافة العمل السائدة في عدد من القطاعات الأمنية في المنطقة العربية على المحافظة على الوضع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الراهن.

ويجب إيلاء أهمية كبرى لبنية القطاع الأمني في أي نقاش يتناول دعم هذا القطاع. في الواقع، كانت بعض أوجه القطاع الأمني في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، موروثية بطبيعتها وليست مؤسسية. وكما أشارت Eva Bellin، فإن التنظيم المؤسسي عبارة عن جهاز قسري قانوني، وقابل للتوقع، وقائم على مبدأ الجدارة، وهو يساهم في بناء مسارات للتقدم الوظيفي والتوظيف، ويتيح الترقية على أساس الأداء وليس السياسة. كما يبرز بموجبه خط فاصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة يحول دون التصرفات المجحفة إزاء المجتمع. ويتم كذلك الحفاظ على الانضباط من خلال التعميم المتواصل للأخلاقيات داخل الأجهزة وتطبيق صارم للتسلسل الهرمي القائم على الجدارة. وفي المقابل، فإن بعض الأجهزة الأمنية العربية قائمة بتركيباتها على الموروثية، وبالتالي تكون فيها القرارات المتعلقة بالتوظيف والترقية قائمة على المحسوبية، كما أن الخط الفاصل ما بين المهام العامة والخاصة غير واضح، ويتم الحفاظ على الانضباط من خلال استغلال الانقسامات الاجتماعية كذلك المتعلقة بالهوية القبلية، والعرقية، والطائفية⁽⁹⁷⁾.

وفي العديد من البلدان العربية التي عصفت بها الانتفاضات، غالباً ما كان يُنظر إلى الشرطة على أنها "اليد اليمنى" للنظام. ففي اليمن مثلاً، قامت الشرطة الموالية للنظام السابق باقتحام وزارة الداخلية بعد ستة أشهر من تنحي الرئيس علي عبدالله صالح⁽⁹⁸⁾. وعقب الثورة في مصر، حاول عدد من الضباط إنشاء نقابة عمالية وطالبوا بتنحي بعض الضباط الذين اعتبروهم مقربين جداً من النظام السابق بحجة أن إصلاح الشرطة لا يتم في ظل وجود العديد من الضباط الذين يتعاطفون مع ذلك النظام⁽⁹⁹⁾. وتؤكد Marsha Pripstein Posusney أن مستوى مأسسة القطاع العسكري يؤثر على حسابات الضباط بشأن الخطر المحتمل المتمثل بالعودة إلى الثكنات. وفي ظل الأنظمة الميراثية، يكون من البديهي أن يخشى الضباط تعرض مناصبهم للخطر بسبب الإصلاحات السياسية⁽¹⁰⁰⁾؛ وفي البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، حاول الضباط التمسك بالسلطة حيث لا يزال إضفاء الطابع المؤسسي على القطاع الأمني في مراحلها الأولية.

أما العامل البيئي الآخر الذي يسهم في العديد من ثقافات القطاع الأمني في المنطقة العربية فهو المستوى العالي من المركزية إذ إن كافة القطاعات الأمنية في البلدان العربية تتلقى التمويل من الحكومة المركزية أو الوطنية⁽¹⁰¹⁾ في حين تحصل الشرطة والقوى الأمنية في الكثير من البلدان الأخرى على جزء من تمويلها على الأقل من الحكومات المحلية أو السلطات الحكومية اللامركزية. وبما أن القطاع الأمني لا يعول

(97) Bellin, 2004, pp. 139-157.

(98) Al-Haj, 2012.

(99) Bradley, 2012.

(100) Pripstein Posusney, 2004, p. 133.

(101) Tosun and Serdar, 2008.

على المواطن المحلي من أجل الحصول على التمويل، فمن الطبيعي أن يكون النظام هو من يسدد أجره ويملاً خزينته بالأموال باعتباره رب عمله وسبب وجوده.

وتتأتى هذه العوامل البنوية كلها من واقع أن معظم البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية كانت خاضعة لحكم الرجال الأقوياء. وهذا هو، بحسب Goldstone، سبب غياب قوة إيديولوجية فعلية وراء الأجهزة الأمنية. فعوضاً عن تنفيذ مهمات إيديولوجية حقيقية، يستغل الرجل القوي سلطته الشخصية وتأييد شبكة الدعم الخاصة به على حساب المؤسسات الرسمية. وهذا ما يجعل القطاع الأمني هشاً في حال بات الرجل القوي في خطر، كما حدث في العديد من البلدان العربية ذلك أن القطاع الأمني ليس لديه مهمة فعلية أو إيديولوجية تتخطى السلطة الشخصية، والإثراء، وشبكات المحسوبيات⁽¹⁰²⁾.

فعلى سبيل المثال، ينص بيان الهدف المشترك الخاص بالشرطة البريطانية، الذي يُعتبر بشكل أساسي بيان المهمة لأجهزة الشرطة البريطانية، على ما يلي: "يرمي جهاز الشرطة إلى الحفاظ على القانون بعذر وحزم من أجل الحؤول دون وقوع الجرائم، وملاحقة منتهكي القانون ومحاكمتهم، والحفاظ على السلام، وحماية ومساعدة وطمأننة المجتمع، على أن يؤدي هذه المهام بنزاهة، ومنطق، وحكم سليم"⁽¹⁰³⁾. وتتناقض هذه الغايات مع هدف الأجهزة الأمنية في بعض البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية كونها ترمي بشكل أساسي إلى الحفاظ على الوضع الراهن وتأمين الامتداد لشبكات المحسوبية. ففي القطاع الأمني التونسي، يكرس القانون مبدأ الطاعة العمياء. وبحسب القانون الخاص بالوضع العام لقوات الأمن الداخلي (القانون رقم 70-82 الصادر في 6 آب/أغسطس 1982) تتمثل المهمة الرئيسية لأفراد الشرطة في طاعة رؤسائهم (المادة 46). وعلى عكس قوانين الشرطة في معظم البلدان الديمقراطية، لا يتيح هذا القانون إمكانية رفض تنفيذ الأوامر في حال كانت هذه الأوامر غير شرعية بشكل واضح⁽¹⁰⁴⁾.

وترتبط ثقافة الشرطة إلى حد كبير بالأداء الذي يتصل بدوره بشكل وثيق بظروف العمل السيئة وهي الأجور المتدنية التي تشجع على الفساد؛ وساعات العمل الطويلة؛ والضغط من أجل تحقيق نتائج أسرع؛ والنقص في التجهيزات والتدريبات المناسبة بما في ذلك على صعيد استخدام كاميرات المراقبة، وبرامج تحليل البيانات، والحفاظ على مساح الجريمة بشكل مناسب؛ والنقص في التخصص؛ والافتقار إلى أدوات وقنوات الإبلاغ عن الأداء؛ وتقسيم المهام؛ والنقص في طاقم الطب الشرعي⁽¹⁰⁵⁾. فالمناطق الخمس الجنوبية في السودان مثلاً، تحتاج إلى 38 000 شرطي، و 4 800 أمر سجن، و750 قاض في حين يتوفر منهم فقط 5 000 شرطي، و500 أمر سجن، و22 قاضياً⁽¹⁰⁶⁾. أما في تونس، فتشكل الشرطة القضائية الذراع الاستقصائية لقوى الأمن الداخلي وهي مسؤولة عن جمع الأدلة، وإجراء التحقيقات، ورفع التقارير الاستقصائية الرسمية حول القضايا إلى المحاكم. وليس لدى الشرطة القضائية التجهيزات ولا التدريبات اللازمة من أجل القيام بتحقيقات محترفة، كما أنها تفتقر إلى نظام التعرف إلى بصمات الأصابع، وتحليل الحمض النووي، وغيرها من الأدوات اللازمة لجمع الأدلة. وبالتالي، تعوّل التحقيقات في معظم الأحيان على الاعترافات فقط، وهي تشكل الدليل الوحيد الذي يُرفع إلى المحكمة. وفي ظل نظام زين العابدين بن علي الذي أطيح به، كان

(102) Goldstone, 2011, pp. 8-16.

(103) Police Foundation and the Policy Studies Institute, 1996.

(104) Lutterbeck, 2012.

(105) Sedra and Burt, 2011, p. 8.

(106) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2007، ص 37.

التعذيب من أجل الحصول على اعترافات خطية أمراً شائعاً. بالإضافة إلى ذلك، لم تتوفر في القوانين أحكام تفرض وجود محامي دفاع منذ التوقيف وحتى انتهاء التحقيق⁽¹⁰⁷⁾.

وبحسب المقابلات التي أجراها Derek Lutterbeck مع أفراد الشرطة التونسيين، يعمل هؤلاء بمعدل 12 ساعة أو أكثر يومياً وتُناط بهم مهام عدة تتراوح من توجيه حركة المرور أو المهمات المتعلقة بإرساء النظام العام وصولاً إلى مراقبة الخصوم السياسيين؛ وهم يتقاضون أجوراً متدنية إذ يبلغ متوسط أجرهم الشهري 230 دولاراً أمريكياً تقريباً أي أقل من أجر سائق باص وحوالي نصف راتب موظف بنك في رتبة منخفضة⁽¹⁰⁸⁾.

إن انشغال العديد من الأنظمة العربية بمنع التغيير السياسي وتقويض حقوق الإنسان قد جعل الجسم الأمني قائماً إلى حد كبير على النتائج إذ يلجأ أفراد الشرطة بشكل روتيني إلى الوحشية نتيجة الضغط الذي يمارسه رؤساؤهم عليهم من أجل حل الجرائم، فضلاً عن سوء معاملة زملائهم الذين يعتبرون أنهم لا يحققون النتائج المرجوة⁽¹⁰⁹⁾. وفي ظل هذه الضغوط، قد يكون من غير المستغرب أن يميل أفراد الشرطة في غالب الأحيان إلى سوء معاملة المواطنين. وقد تساءل تامر بدران، وهو رائد سابق في الشرطة عمل في فريق الأمن الشخصي لنجلي مبارك إلى حين استقالته عام 2006: "كيف تتوقع من رجل شرطة أن يؤدي عمله ويكون دمث الخلق حين يعمل طوال 12 ساعة، ستة أيام في الأسبوع، مقابل أجر قليل؟ التدريب غير كاف، والمعدات غير كافية، والمشاكل موجودة منذ سنوات"⁽¹¹⁰⁾.

إن القطاع الأمني ليس وحده المسؤول عن أوجه القصور التي تعترى الحوكمة. فإصلاح وزارات الداخلية يشكل مدخلاً أساسياً لأي إصلاحات أخرى. فهذه الوزارات لا تطبق ممارسات الإدارة الحديثة أو الأنظمة الإدارية القائمة على الحاسوب، وهي تفتقر إلى الإدارات الخاصة بالموارد البشرية والتطوير الوظيفي، ناهيك عن الافتقار إلى مكاتب المفتشين العامين المسؤولين عن ضمان الانضباط أو الأقسام المعنية بالشؤون الداخلية من أجل معالجة شكاوى الناس⁽¹¹¹⁾. فضلاً عن ذلك، نادراً ما يكون وزراء الداخلية والدفاع من المدنيين بل هم في معظم الأحيان من داخل المؤسسات بحد ذاتها. وتسهم هذه العوامل في بروز ثقافة ضيقة الأفق، وأبوية، ومعادية للإصلاح تعتبر نفسها في خدمة النظام وليس في خدمة المواطنين⁽¹¹²⁾. وغالباً ما يكون لرؤساء المؤسسات علاقات بالأنظمة السابقة، أو طموحات خاصة بهم. ففي اليمن على سبيل المثال، أجرى الرئيس بالوكالة عبد ربه منصور هادي تغييرات إدارية جذرية أطاح بموجبها بأحمد علي، نجل الرئيس السابق علي عبدالله صالح، وعلي محسن، أحد منافسيه الرئيسيين في الجيش⁽¹¹³⁾.

كما أثر ضعف الحوكمة على قدرة القطاع الأمني ومدى تنظيمه. وبحسب يزيد صايغ "بقي الأداء غير منظم، كما أن القطاع الأمني في المنطقة العربية يعاني من سوء الفصل ما بين الأجهزة لناحية الوظيفة المنوطة بكل منها إذ يبرز نوع من التداخل بين المهام وازدواجية في الأدوار، فضلاً عن تزايد التنظيم وتسلسلات

(107) Hanlon, 2012, p. 6

(108) Lutterbeck, 2012

(109) Harding, 2011

(110) المرجع نفسه.

(111) Planty, 2012, pp. 3-4

(112) المرجع نفسه.

(113) الفريق الدولي المعني بالأزمات، 2013.

القيادة، والزيادة المفرطة في أعداد الموظفين وكشوف المرتبات، ما يؤدي إلى عدم فعالية الأداء وانعدام الكفاءة المالية⁽¹¹⁴⁾. ففي مصر، يُقدر عدد عناصر الجيش بحوالي 900 ألف، في حين يبلغ عدد الموظفين في وزارة الداخلية المصرية حوالي 1.5 مليون⁽¹¹⁵⁾ وفي عام 2012، فُدرت الميزانية المشتركة للدفاع والشؤون الداخلية بحوالي 8 مليارات دولار أمريكي، في مقدمتها 1.3 مليار دولار تقريباً كمساعدة عسكرية من الولايات المتحدة⁽¹¹⁶⁾. أما فيما يتعلق بتونس، فمن الصعب تحديد حجم القطاع الأمني ومدى الإنفاق الخاص به. وتجدر الإشارة إلى أن وزارة الداخلية تسيطر بشكل أساسي على هذا القطاع، لكنه يشتمل كذلك على الشرطة، والحرس الوطني، والشرطة القضائية، وقوات التدخل، وقوات الحرس الجمهوري. وما من إحصاءات رسمية منشورة، كما أن الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة الداخلية لا يوفر أي تفاصيل ذات صلة. ولكن بحسب وسائل الإعلام، يتألف القطاع الأمني من 150 ألف إلى 200 ألف عنصر. وقد يكون هذا الرقم مبالغاً فيه إذ تشير مصادر أخرى إلى أن الرقم الحقيقي يتراوح بين 40 ألفاً و80 ألفاً، نصفهم عبارة عن مخبرين مأجورين⁽¹¹⁷⁾.

وليست ثقافة القطاع الأمني بالتأكيد المشكلة الوحيدة التي تواجه دعم القطاع الأمني. فالإصلاح القضائي يتلزم مع الرؤية الكلية لدعم القطاع الأمني اللازمة لضمان تنفيذ إصلاح ديمقراطي حقيقي وتحسين أداء المؤسسة الأمنية. ويجب المضي قدماً بالإصلاح القضائي بالتوازي مع الإصلاح الأمني⁽¹¹⁸⁾. وعلى القوى الأمنية أن تعي أنها لا تتمتع بحصانة تعفيها من الملاحقة القضائية وأن سيادة القانون هي التي تحكم. لطالما كانت الرقابة القضائية ضعيفة في القطاع الأمني العربي؛ ولا نزال بانتظار معرفة ما إذا كانت الحكومات الجديدة ستعين سلطات قضائية ديمقراطية فعلاً أو ستظل تستغلها لخدمة مصالحها الخاصة⁽¹¹⁹⁾. وبحسب التقرير حول تعزيز تحقيق العدالة والأمن الذي أعدته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن العدالة والأمن هما عبارة عن المدعين العامين في المحاكم، والقضاة، والسجون، والجهات الفاعلة غير الرسمية، فضلاً عن الشرطة⁽¹²⁰⁾. ويعتبر تغيير ثقافة هذه المؤسسات محور تركيز أساسي لأي برنامج خاص بدعم القطاع الأمني. ويتم توفير الأمن من خلال إنكفاء الوعي الاجتماعي والسياسي وتنفيذ الإصلاحات الديمقراطية⁽¹²¹⁾.

وتشير Ellen Laipson إلى أن تغيير الثقافة الأمنية أمر أساسي من أجل إعادة صياغة العقد بين الدولة والمجتمع. وفي صيف عام 2007، كتبت أن الجماعات المهمشة عادةً كنخب المفكرين وأصحاب الأعمال والحركات الشعبية تدعو إلى تغيير الطريقة التي تتم فيها ممارسة السلطة وحكم الدولة، مع التركيز على ضرورة "أن يشكل القطاع الأمني جزءاً من هذه العملية الواسعة"⁽¹²²⁾. وتضيف Bassma Kodmani و May Chartouni-Dubarry إلى ذلك أن الاقتصاد السياسي للقطاع الأمني يدل أيضاً على الطريقة التي يرتبط بها

(114) صايغ، 2007، ص 20.

(115) عاشور، 2012، ص 6.

(116) صايغ، 2012.

(117) Hanlon, 2012, p. 6.

(118) الإسكوا، 2013.

(119) Bergling and others, 2012, pp. 108-109.

(120) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2007ب.

(121) Kodmani and Chartouni-Dubarry, 2009, p. 99.

(122) Laipson, 2007, p. 101.

بالسياق الوطني الإجمالي. وغالباً ما يكون للقطاع الأمني مدارس وكلياته، ومعاهد التعليم العالي والتدريب المهني الخاصة به، فضلاً عن المستشفيات ومؤسسات الخدمات الاجتماعية، مما يمنحه درجة عالية من الاستقلالية ويسهم في صقل ثقافة أمنية خاصة⁽¹²³⁾.

وفي مصر، كان للثورة أثر كبير على الكادر الأمني الذي واجه عدائية من العامة وتعرض لإساءات جسدية ولفظية. ووصف أحد المرشحين للرئاسة المصرية الجو السائد في المؤسسة الأمنية بأنه شبيه بالهزيمة العسكرية⁽¹²⁴⁾. وكذلك الحال في تونس حيث الشرطة تخشى أن يسعى ضحاياها للانتقام أو ملاحقتها قضائياً. وقد نظمت نقابات الشرطة إضرابات من أجل المطالبة بتحسين ظروف العمل وتوفير الحماية من قبل الحكومة لعناصر الشرطة أثناء تأديتهم لعملهم. وفي هذا الصدد قال عادل جبالي، وهو عضو في النقابة الوطنية لقوات الأمن "الناس تنتظر إلينا على أننا مجرمون"⁽¹²⁵⁾. وقد كانت ردات الفعل مشابهة في اليمن إذ كانت الشرطة محط استخفاف المواطنين، وانقسمت إلى فصائل موالية للنظام وأخرى مناهضة له، وقد دارت اشتباكات عنيفة بينها في الماضي⁽¹²⁶⁾. وفي العالم العربي المستقبلي حيث يتوجب على الأنظمة والقوى الأمنية على حد سواء التعامل مع الرأي العام، من الضروري أن يكون القطاع الأمني الجديد ذا طابع مؤسسي يعتبر نفسه في خدمة الشعب وليس في خدمة النظام⁽¹²⁷⁾.

(123) Kodmani and Chartouni-Dubarry, 2009, p. 99.

(124) عاشور، 2012، ص 9.

(125) مقتبس من Hanlon, 2012, p. 7.

(126) Al-Haj, 2012.

(127) الإسكوا، 2013.

سادساً- الأداء وقياس النتائج: هل هذا ممكن؟

ألف- التحديات العامة على صعيد قياس الأمن البشري ودعم القطاع الأمني

بناءً على التحديات والتوصيات المبينة أعلاه، يُعتبر قياس التقدم المحرز في دعم القطاع الأمني أمراً أساسياً، غير أن سلسلة من التحديات تعترض ذلك. واقتباساً عن Adcock and Collier⁽¹²⁸⁾ وCohen⁽¹²⁹⁾، من الضروري أن تعتمد عملية القياس في العلوم الاجتماعية والسياسية المنهجية التالية:

- (أ) تحديد المفهوم: تحديد المفهوم الأساسي والمعلومات المكتسبة، فضلاً عن أهداف عملية القياس؛
- (ب) تحديد النظام: صياغة المفهوم وإعطاء تعريف محدد له؛ وتحديد الركائز الأساسية للمفهوم وتوزيعها إلى عناصر أو مكونات أساسية؛
- (ج) الوضع حيز التنفيذ: تحديد أدوات القياس والمؤشرات ذات الصلة لكل من العناصر أو المكونات؛
- (د) توحيد المعايير: جمع البيانات وتصنيفها؛ وتجميع المتغيرات عند الحاجة.

ويقوم نوع القياس المستخدم ونطاقه بشكل أساسي على عاملين هما طبيعة المتغير ذي الصلة وهدف الدراسة.

ويمكن تقسيم المتغيرات إلى نوعين هما: النتيجة والعملية⁽¹³⁰⁾. تعتبر مفاهيم الحوكمة، والتنمية، والفقر متغيرات مرتبطة بالنتيجة. وبالتالي، تتم عملية القياس لا بهدف تفسير كيفية بلوغ مستوى محدد أو السبب المؤدي إلى ذلك، بل بغية إعطاء وصف للوضع الراهن للمتغير مقارنة مع الخط الأساس أو النطاق الزمني المرجعي. ويكون هذا النوع من التقييم مفيداً بشكل خاص عند المقارنة بين البلدان أو دراسة الأداء على مر الزمن. ويمكن للقياس أن يكون ذا أهمية خاصة بالنسبة لعملية التحول نحو الديمقراطية أو التحرير الاقتصادي، أو فيما يتعلق بالآثار المترتبة عن تدخل معين. ويهدف التقييم إلى وضع مقياس مرجعي عادة ما يكون عبارة عن حالة المتغير عند بداية العملية أو التدخل، ومن ثم متابعة تطور المتغير على امتداد العملية من أجل رصد التقدم المحرز وإجراء التصحيحات اللازمة. عندها، يمكن تقييم مدى النجاح. فالمتغيرات تنسم بالدينامية، وهي بالتالي تتغير مع الوقت. وبما أن القياس يختلف من حالة إلى أخرى، فهو غير مصمم على نحو يتيح المقارنة بين عمليات مختلفة أو حتى بين الحالة نفسها في إطارين مختلفين.

ويبرز خياران على هذا المستوى بناءً على الهدف الأساسي من القياس. فعندما يتمثل الهدف في مقارنة الأداء، إما بين البلدان أو عبر الزمن، يجب أخذ المقاييس المعيارية بعين الاعتبار واستخدام التعريفات والمصادر والفترات الزمنية القابلة للمقارنة فقط. وبما أن المقارنة تصبح أكثر تعقيداً مع ازدياد عدد الأبعاد، يصبح وضع مؤشر مركبي يجمع كافة المتغيرات ذات الصلة أمراً جوهرياً في هذا النوع من القياس. ومن الضروري أن تكون المقاييس قابلة للمقارنة، وموحدة، ومجمعة، علماً بأن هذا النوع من القياس يناسب المتغيرات المرتبطة بالنتيجة. ونظراً إلى أن هدف القياس يقضي بإجراء دراسة معمقة لظاهرة ما، يجب تحديد

.Adcock and Collier, 2001 (128)

.Cohen, 2006 (129)

(130) قد تكون أنواع أخرى من المتغيرات ذات أهمية بالنسبة للعلوم الاجتماعية أو السياسية، إلا أننا سنلتزم بهذين النوعين كونهما يغطيان المجالات المشمولة بالدراسة في هذه الوثيقة.

أدوات تقييم بحسب الحالات. وبما أن التركيز ينصب على التقييم بدلاً من المقارنة، يمكن استخدام عدد غير محدد من الأبعاد وفق ما تقتضيه الحاجة. ولا يوصى بالتجميع على هذا المستوى إذ إن وجهة النظر المرجوة هي الوجهة الأوسع نطاقاً. وبالتالي، يكون التركيز على المقاييس المحددة، والمفصلة، والنوعية بشكل كبير. ويمكن تطبيق هذا النوع من القياس على المتغيرات المرتبطة بالنتائج أو بالعمليات على حد سواء.

الأمن البشري من المتغيرات المرتبطة بالنتيجة ويمكن قياسه إما باستخدام أدوات القياس الموحدة والقابلة للمقارنة، أو بإجراء تقييم نوعي مفصل. وتجدر الإشارة إلى أن أدوات القياس الموحدة والقابلة للمقارنة تُستخدم عندما تكون الغاية من التقييم المقارنة بين حالة الأمن البشري في مناطق أو بلدان مختلفة، أو دراسة التقدم المحرز على صعيد هذا المتغير عبر الوقت. إلا أن هذا النوع من القياس لن يتناول مجالات محددة قادرة على توجيه التوصيات المرتبطة بالسياسات. أما القياس الذي يعتمد التقييم النوعي المفصل لحالة الأمن البشري فيأخذ بعين الاعتبار التحديات أو نقاط القوة الخاصة بكل بلد أو منطقة. ولذلك يسمح هذا القياس بتحديد المجالات التي تطرح إشكالية والتوصيات ذات الصلة المرتبطة بالسياسات، إلا أن نتائجه تكون خاصة بالبلد المشمول بالدراسة ولن تسمح بمقارنة النتائج مع بلدان أخرى أو حتى على مر الزمن.

ويمكن تصنيف دعم القطاع الأمني على أنه متغير مرتبط بالعملية يمكن قياسه من خلال أدوات قياس مفصلة خاصة بكل بلد وتعول بشكل أساسي على المؤشرات النوعية. ففي ظل اختلاف الأنظمة السياسية والجهات الفاعلة المعنية من بلد إلى آخر، تُعتبر المقارنة عبر البلدان من دون جدوى. لكن من الممكن اتباع الخطوات الأربع المشار إليها في بداية هذا القسم على صعيد البلد الذي يُجري إصلاحات لقطاعاته الأمنية، وقياس التقدم المحرز بموجب الأبعاد الأكثر أهمية وبناءً على البيانات المتاحة. وبهذه الطريقة، يمكن تحديد خط أساس (وضع القطاع الأمني قبل المباشرة بعملية الإصلاح) واستخدام القياس لتقييم التقدم المحرز بعد أن تبدأ التغييرات بالظهور.

ولدى قياس الأمن البشري ودعم القطاع الأمني، يتمثل التحدي الأول في تحديد أهداف التقييم واختيار النوع المناسب من القياس وفهم القيود المحيطة به. وبالتالي، يصبح من الممكن تطبيق الخطوات الأربع المبينة أعلاه. غير أن ذلك يتوجب معالجة الصعوبات التالية:

- عدم توفر تعريفات واضحة ومتوافق عليها لمفهومي الأمن البشري ودعم القطاع الأمني. ونظراً إلى أن الاختلاف في التعريفات يفضي إلى اختلاف في تحديد الأنظمة الخاصة بالمفهوم، قد تتفاوت عمليات القياس بشكل كبير. وبالتالي، من الضروري إعطاء تعريف واضح للمفهوم قبل المباشرة بعملية القياس، مع تحديد الموضوع الأساسي لهذا القياس أي ما إذا كان مركزاً على الدولة، أو على الجهات الفاعلة، كما هو الحال بالنسبة لدعم القطاع الأمني، أو مركزاً على الفرد، كما هو الحال بالنسبة للأمن البشري؛

- اعتبار هذين المفهومين متعددي الأبعاد. فالتعريف الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 1994 لمفهوم الأمن البشري يتناول سبع ركائز أساسية⁽¹³¹⁾ تضم كل منها فئات فرعية عدة. ويمكن دراسة القطاع الأمني من جهات نظر متعددة، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر المنظور السياسي، والقانوني، والإداري، وهو يشتمل على جهات فاعلة عدة. أضف إلى ذلك أن كلا المفهومين يتسم بالدينامية: فالأولويات المرتبطة بالأبعاد المتنوعة تشهد تغيرات

وكذلك تظهر عناصر جديدة مع الوقت. ونظرياً، من الممكن أخذ كافة الأبعاد والديناميات الممكنة المرتبطة بهذين المفهومين بعين الاعتبار، لكنها تكون مقيدة بفعل المفارقة التي يشير إليها Owen: "كلما سعت المنهجية لتكون أكثر دقة (مثلاً واسعة النطاق) على صعيد المفاهيم كي تمثل كافة التهديدات الممكنة على أفضل نحو، باتت أكثر صعوبة في التطبيق على الصعيدين العملي والتحليلي"⁽¹³²⁾؛

- ارتباط المتغيرات بشكل كبير بالسياق وهي غير موزعة بشكل متكافئ ضمن بلد معين. وتختلف التهديدات المحيطة بالأمن البشري بشكل كبير بين بلد وآخر ومنطقة وأخرى، كما هو الحال بالنسبة لخصائص القطاع الأمني؛
- الإشارة إلى هذين المفهومين في عالم الإحصاءات على أنهما من المتغيرات الكامنة لأنهما غير قابلين للرصد بشكل مباشر بل يمكن استنتاجهما من خلال مجموعة من المؤشرات. وتعتبر هذه المؤشرات مقاييس غير مثالية للمتغيرات الكامنة كونها تشتمل على مكون خاص بالسياق إلى جانب المعلومات ذات الأهمية. وفي حين تتوفر النماذج الإحصائية المتفاوتة التعقيد والمصممة على نحو يسمح باستخدام المعلومات من المتغيرات الكامنة الموجودة ضمن المتغيرات القابلة للرصد، فهي تتطلب عادةً عينات كبيرة، وهو أمر غير مألوف في العلوم الاجتماعية؛
- إمكانية اعتبار نوعية البيانات غير موثوقة بالكامل لدى استخدام المصادر الخارجية للمعلومات، وإمكانية أن يؤثر تحيُّز الأجندة السياسية على عملية القياس؛
- اعتبار التجميع أمراً ضرورياً في حالة المقاييس المقارنة بشكل خاص، من أجل توليف مؤشرات عدة ضمن مؤشر مركب يمكن استخدامه بسهولة لغايات المقارنة أو التقييم. غير أن هذا الأمر ليس بهذه البساطة، فمن الضروري عادةً الجمع ما بين أنواع مختلفة من المتغيرات الكمية والنوعية، بما في ذلك تقييمات الخبراء، والمعلومات المستقاة من المسوحات، والبيانات الإحصائية الموثقة. كما أن الفترات الزمنية قد لا تتطابق بشكل كامل؛
- النقص في البيانات المحدثة في معظم الأحيان، لا سيما في البلدان أو المناطق التي تكون فيها الحاجة لمثل هذه التقييمات هي الأهم.

بالتالي، وفيما يتعلق بوضع أداة للقياس، يواجه الأمن البشري ودعم القطاع الأمني تحديات عدة على صعيد كل من الخطوات الأربع المبيّنة أعلاه تتراوح بين الاتفاق حول تعريف معين وتجميع المؤشرات المتاحة. وعلى مستوى الأمن البشري، تم التقدم ببعض المقترحات المرتبطة بالقياس، بما في ذلك تلك التي تقدم بها⁽¹³³⁾ Owen و Werthes and others⁽¹³⁴⁾. أما المقترحات المتعلقة بقياس دعم القطاع الأمني فقد تقدم بها Jackson Fitz-Gerald and Stojanovic، إلا أنه لا يزال يتوجب إجراء العديد من الأبحاث في هذا الخصوص⁽¹³⁵⁾.

.Owen, 2008 (132)

(133) المرجع نفسه.

.Werthesand others, 2011 (134)

.Fitz-Gerald and Jackson, 2008, pp. 1-20; and Stojanovic, 2008 (135)

باء- قياس دعم القطاع الأمني في إطار البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية

يعتبر الأمن والعدالة من المكونات الأساسية والمتكاملة للحكومة، إذ توفر المؤسسات الأمنية الحماية للمواطنين والدولة، في حين تضمن العدالة، من خلال سيادة القانون، مساءلة الجهات الأمنية الفاعلة إزاء السكان. ويكتسب هذا التكامل أهمية قصوى، لأن الجهات الفاعلة في قطاعي الجيش والأمن الداخلي غير منتخبة ديمقراطياً. وبالتالي، عندما يتم الحد من الرقابة القانونية، تواجه المؤسسات الأمنية خطر فقدان ثقة الشعب. أما في المنطقة العربية، فلا تتوفر عادة أي قواعد دستورية ترعى التدقيق القانوني في عمل المسؤولين، حتى أنه في البلدان التي تركز فيها القوانين الرقابة القضائية، نادراً ما تختار الحكومات أن تمارسها⁽¹³⁶⁾. أما الشفافية فمسألة أخرى، إذ من الصعب الاضطلاع بأي نوع من الرقابة إذا لم تتوفر المعلومات اللازمة. وفي تونس على سبيل المثال، لم تقم الدولة بنشر أي أرقام خلال عهد بن علي، حتى تلك المتعلقة بعديد عناصر الشرطة⁽¹³⁷⁾.

ويعتبر النقص في الإحصاءات أحد التحديات الأساسية التي تواجه الأبحاث التي تُجرى حول القطاع الأمني العربي. فلا تقرير التنمية العالمي ولا تقرير التنمية العربية يتضمن إحصاءات كثيرة عن القطاع الأمني، كما أن معظم الأبحاث الأخرى المتعلقة بهذا القطاع تخلو من البيانات الكمية. ويعود ذلك بمعظمه إلى أن الدول المعنية نادراً ما تعتمد على نشر أو جمع أي بيانات متعلقة بأداء القطاع الأمني. وكما هو مشار إليه أعلاه، لقد استُخدم القطاع الأمني في المنطقة العربية على نطاق واسع كأداة لضمان استمرارية الأنظمة. من هنا، لم تبرز يوماً الحاجة إلى جمع البيانات الشفافة المتعلقة بالجرائم، والأداء، ووجهات النظر، وغيرها من القضايا. فطالما أن النظام بخير والمعارضين تحت السيطرة، يكون القطاع الأمني قد قام بعمله على أكمل وجه. ولكن تجدر الإشارة إلى توفر بعض الإحصاءات حول الحكومة في العالم العربي. ففي بعض الدول العربية، حيث كان القطاع الأمني يعتبر الجهة الأساسية في النظام التي تضطلع بدور المراقب، ليست مؤشرات الحكومة الضعيفة سوى انعكاس لأداء القطاع الأمني، علماً بأن الفساد، والحرية السياسية، وتدخل القطاع الخاص، والحكم السليم كلها مسائل تقع ضمن نطاق هذا القطاع.

وتبرز علاقة إيجابية بين القدرة الإحصائية لبلد ما ومؤشرات الحكومة الأكثر استخداماً. فمن الأرجح أن يساهم إنتاج البيانات ونشرها على نحو أفضل في تعزيز الشفافية العامة وتحسين الحكومة، كما أن تحسين الحكومة بدوره يسمح بتعزيز إنتاج البيانات ونشرها⁽¹³⁸⁾. وبالتالي، يصبح الوضع كقصة البيضة والدجاجة: هل إن النقص في الإحصاءات والتحليل الذاتي هو السبب وراء قضايا الحكومة الضعيفة في القطاع الأمني؟ أم أن الحكومة الضعيفة هي السبب وراء النقص في الإحصاءات الواضحة؟ وفي نهاية المطاف، يطرح هذا الوضع تحدياً كبيراً عند مقارنة موضوع دعم القطاع الأمني، إذ ما من معايير حقيقية للمقارنة أو معلومات ملموسة حول أداء الأجهزة الأمنية في بعض الدول العربية.

وتسلط المؤشرات المستخدمة في قياس التقدم المحرز نحو إرساء الديمقراطية في الدول العربية التي تمر بمرحلة انتقالية المزيد من الضوء على هذا الضعف في الحكومة. وبالرغم من أن المؤشرات حول القطاع الأمني ليست متوفرة بشكل كاف مما يحول دون تكوين صورة شاملة عن هذا القطاع حتى الآن، تؤكد المؤشرات القليلة المتوفرة العجز القائم في القطاع الأمني. وعلى سبيل المثال، تجمع قاعدة بيانات الملامح

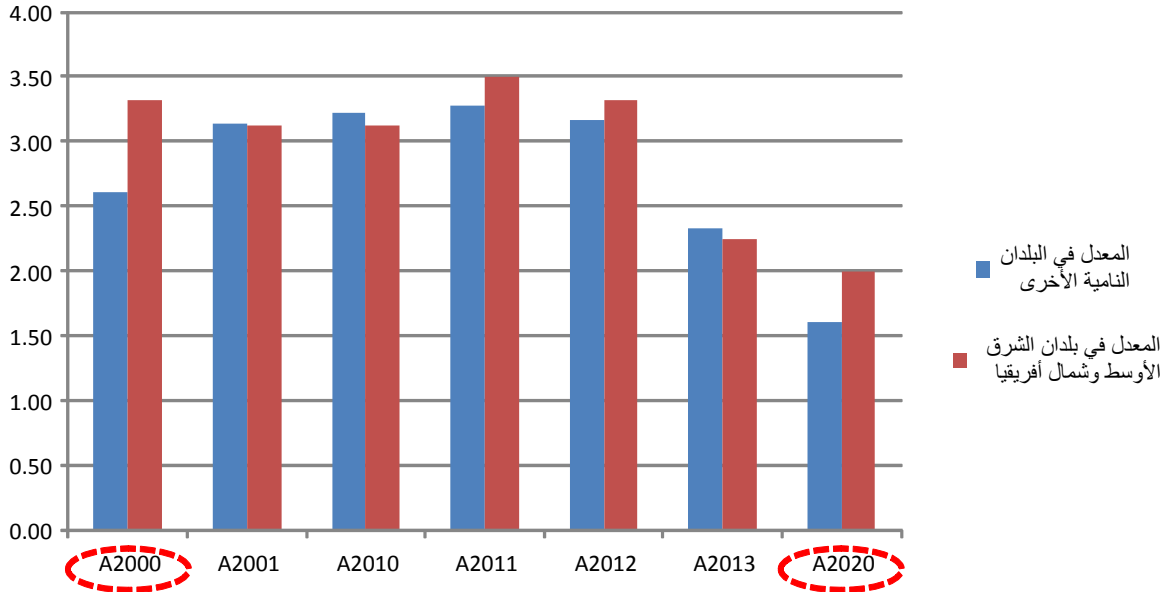
(136) صايغ، 2007، ص 18.

(137) Lutterbeck, 2012.

(138) الإسكوا، 2013 ب.

المؤسسية آراء الخبراء من جميع بلدان العالم حول عدد من المؤشرات المتعلقة بالحوكمة بما فيها بعض الجوانب الخاصة بالأمن. وتشير بيانات الملامح المؤسسية المبينة في الشكل 4 إلى أن مدى سيطرة الدولة على القطاع الأمني في المنطقة العربية متقارب إلى حد كبير مع ما هو عليه في البلدان النامية الأخرى، ولكن المعدلات المتعلقة بمؤشر أمن السكان والبضائع بشكل عام ومؤشر استخدام العنف التعسفي من قبل الدولة في المنطقة العربية هي في مستويات أسوأ مما هي عليه في البلدان النامية الأخرى.

الشكل 4- مقارنة المؤشرات المتعلقة بالأمن



المصدر: قاعدة بيانات الملامح المؤسسية، 2013.

ملاحظة: 0 يعني الأفضل؛ و4 يعني الأسوأ.

- A 2000: مستوى أمن السكان والبضائع.
A 2001: هل توفر الدولة الأمن في كافة أرجاء البلاد؟
A 2010: درجة سيطرة السلطة السياسية على الجيش.
A 2011: درجة سيطرة السلطة السياسية على الشرطة.
A 2012: درجة سيطرة السلطة السياسية على الجمارك.
A 2013: قدرة السلطة السياسية على إصلاح الهيئات المسلحة.
A 2020: هل تستخدم الدولة العنف التعسفي؟

وبالإضافة إلى ذلك، جرت في إطار مبادرة الإصلاح العربي محاولات لإنتاج مؤشرات على المستوى الإقليمي وتوصلت إلى أن المعدلات التي حققتها البلدان العربية لناحية تدخل الأجهزة الأمنية والانتهاكات الدستورية للسلطة التنفيذية تؤكد أن الأجهزة الأمنية المحلية تتمتع بنفوذ كبير. وبناء على مؤشر الديمقراطية العربي (الجدول 9)، يشير المؤشر المعنون "تدخل الأجهزة الأمنية" إلى عدد الحالات التي يُطلب فيها إلى أي مواطن يتقدم بطلب للاستحصال على رخصة أو وثيقة حكومية الحصول على موافقة الأجهزة الأمنية أولاً، أو الاستحصال على شهادة حسن سلوك أو عدم اعتراض هذه الأجهزة، قبل الحصول على وظيفة.

الجدول 9- المؤشر 24: التدخلات من قِبل الأجهزة الأمنية

| التدخلات من قِبل الأجهزة الأمنية | | |
|----------------------------------|------|---------------------------|
| 2009 | 2008 | |
| -- | -- | الجمهورية العربية السورية |
| 718 | 800 | مصر |
| 568 | 720 | اليمن |
| بلدان عربية أخرى | | |
| 507 | 585 | الأردن |
| 900 | 695 | الجزائر |
| 335 | 732 | فلسطين |
| 412 | -- | الكويت |
| 742 | 625 | لبنان |
| 711 | 273 | المغرب |
| 363 | 377 | المملكة العربية السعودية |

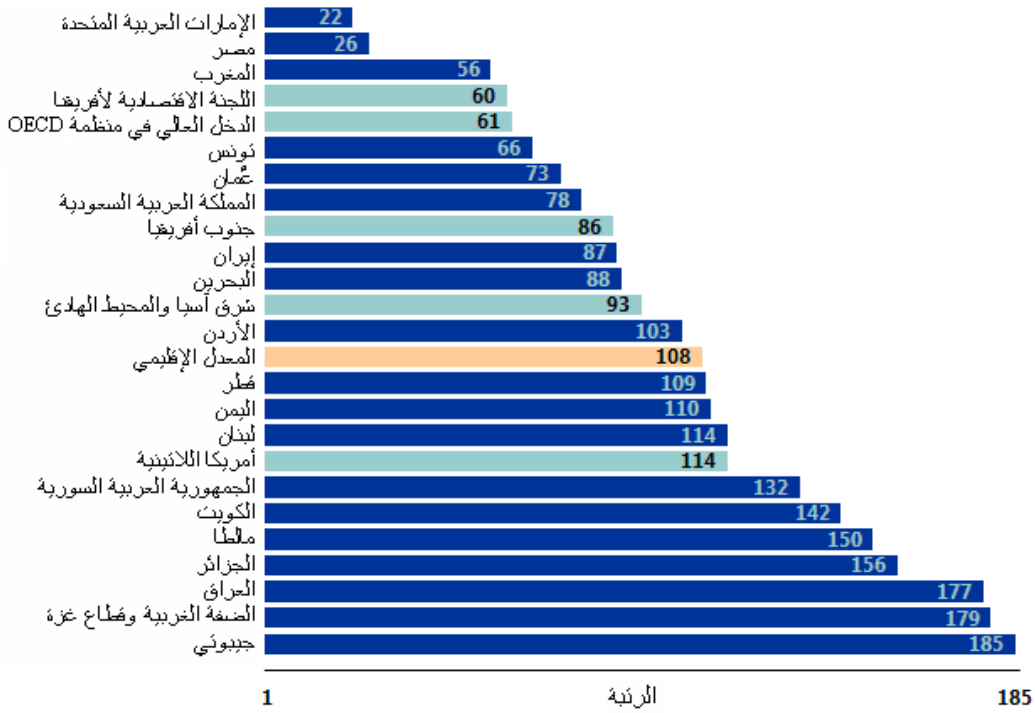
المصدر: مبادرة الإصلاح العربي، والمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 2010، ص 59.

ملاحظة: في حالة الجمهورية العربية السورية، تم استبدال استطلاعات الرأي بفرق التركيز فكان الرقم المسجل 183 وقد يثير ذلك مسائل متعلقة بالموثوقية والقابلية للمقارنة. أما في الكويت واليمن فلم يتم جمع أي معلومات، باستثناء استطلاعات الرأي. وفيما يتعلق بالشق الأول من السؤال، فقد تم الاعتماد على وجهة نظر أحد الخبراء في الجزائر، والجمهورية العربية السورية، والمملكة العربية السعودية. أما الرقم الخاص بفلسطين فقد انخفض عن العام الفات في ظل تغيير مصادر البيانات وتوسيع مهام الأجهزة الأمنية نتيجة للنزاع بين حركتي فتح وحماس. وبالنسبة إلى المغرب، ارتفع الرقم بشكل ملحوظ بسبب التغيير الحاصل في مصادر البيانات. فقد استند الرقم الوارد في التقرير السابق بشكل حصري على استطلاعات الرأي، في حين أنه ارتكز في هذا التقرير على مسح ميداني حول وتيرة طلب التصاريح الأمنية من القطاع الأمني. ويسجل هذا الشق من المؤشر 450 من أصل 500. كما أكدت استطلاعات الرأي انخفاض عدد الأشخاص الذين أجابوا بأنه قد طلب منهم الاستحصال على تصريح أمني من الأجهزة الأمنية من 67.8 في المائة إلى 39.2 في المائة بينما ازداد عدد الأشخاص الذين أجابوا أنهم لم يُطلب منهم الاستحصال على تصريح أمني من 22.4 في المائة إلى 44.6 في المائة. وارتفع الرقم الخاص بالجزائر بمقدار 205 نقاط في هذا التقرير بسبب التغيير في مصدر البيانات ونظراً إلى أن السؤال الذي طُرح في استطلاع الرأي يغطي الشق الثاني من المؤشر فقط، بعد أن تم استبعاد الشق الأول. وازداد الرقم الخاص بلبنان بمقدار 117 نقطة في ظل تسجيل الشق الأول من المؤشر 500 نقطة، علماً بأن هذا القسم يتناول معلومات حول طلب الاستحصال على تصريح أو موافقة من قِبل الأجهزة الأمنية بهدف الحصول على وثيقة معينة أو وظيفة. وكان التقرير السابق قد اعتمد فقط على استطلاع الرأي كما هو الحال بالنسبة للمغرب. وتراجع الرقم الخاص بمصر بمقدار 82 نقطة في هذا التقرير، ويُعتقد أن ذلك ناجم عن أن الرقم الوارد في التقرير السابق كان مرتكزاً فقط على الشق الأول من المؤشر ولأنه لم يتم إجراء استطلاع للرأي في التقرير السابق.

(-- تشير هذه العلامة إلى أن المعلومات غير متوفرة.

ويرى معين رباني في التدخل المفرط للقطاع الأمني وسيلة لرفع تجنيد المخبرين إلى حده الأقصى، علماً بأن الهدف الأساسي هو التطويق وليس الدعم العملائي. وبالتالي، لا تقتصر أنشطة القطاع الأمني على رصد المخاطر الحقيقية أو المتوقعة واختراقها وإلغائها. ويشير رباني إلى أن الاستحصال على شهادات حسن سلوك وتصاريح أمنية للمباشرة بالإجراءات الإدارية الأساسية مثل الحصول على جواز سفر أو رخصة تجارية، أو من أجل الانخراط في الخدمة المدنية هي من المتطلبات الضرورية في العالم العربي. ويتم استخدام هذه التصاريح بهدف تجنيد المخبرين وتذكير الناس بأنهم خاضعون للمراقبة بشكل دائم⁽¹³⁹⁾. وإذا صحت آراء مبادرة الإصلاح العربي ورباني فهي تفسر جزءاً من الانخفاض النسبي في مؤشر ممارسة الأعمال التجارية لبعض البلدان كما هو مبين في الشكل 5.

الشكل 5- ترتيب البلدان والمناطق بحسب مؤشر ممارسة الأعمال التجارية



المصدر: World Bank, Doing Business Indicator 2013.

وتم تحديد الفساد أيضاً كأحد العوائق الأساسية، وهو غالباً ما يكون مستشرياً ومنهجياً، ما يضعف أكثر فأكثر الرقابة القانونية وسيادة القانون. ويصنف مؤشر مفاهيم الفساد الذي تعده منظمة الشفافية الدولية معظم بلدان المنطقة على أنها تشهد انتشاراً كبيراً للفساد (الجدول 10)، في حين أن مؤشر الحوكمة على الصعيد العالمي الذي يعده البنك الدولي يصنف البلدان نفسها على أنها في مراتب أدنى بكثير من متوسط المعايير الأساسية المتسقة مع ممارسات الحكم السليم وسيادة القانون (الجدول 11). وفيما يتعلق بقطاع الدفاع، يعطي مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع لعام 2013 صورة سوداوية عن الواقع، إذ إن كافة البلدان العربية واردة ضمن القسم السفلي من التصنيف، كما أن خمسة منها هي ضمن البلدان التسعة المدرجة على قائمة البلدان ذات الأرقام الأدنى في العالم⁽¹⁴⁰⁾.

الجدول 10- مؤشر مفاهيم الفساد، 2011

| مؤشر مفاهيم الفساد 2011 | |
|---|---------------------------|
| (من 0 إلى 10، حيث يعني الرقم 0 أن البلد يعاني من نسبة فساد عالية، في حين يشير الرقم 10 إلى أن البلد لا يعاني من الفساد) | |
| 3.8 | تونس |
| 2.6 | الجمهورية العربية السورية |
| 2.0 | ليبيا |
| 2.9 | مصر |
| 2.1 | اليمن |

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، 2011.

(140) منظمة الشفافية الدولية، 2013.

الجدول 11- مراقبة الفساد، مؤشر الحوكمة على الصعيد العالمي

| مراقبة الفساد (مؤشر الحوكمة على الصعيد العالمي) (من 2.5- إلى 2.5، مع الإشارة إلى أنه كلما ارتفع الرقم كان الأداء أفضل) | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------------|
| التغيير الحاصل بين 2005 و2010 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | |
| 0.03- | 0.56- | 0.43- | 0.71- | 0.68- | 0.65- | 0.52- | مصر |
| 0.38- | 1.26- | 1.17- | 0.86- | 0.96- | 1.03- | 0.88- | ليبيا |
| 0.34- | 1.05- | 1.02- | 1.08- | 1.01- | 0.99- | 0.71- | الجمهورية العربية السورية |
| 0.04- | 0.13- | 0.09- | 0.18- | 0.11- | 0.06- | 0.09- | تونس |
| 0.35- | 1.14- | 1.05- | 0.69- | 0.70- | 0.69- | 0.79- | اليمن |

المصدر: البنك الدولي، مؤشر الحوكمة على الصعيد العالمي.

وقد تركت هذه الاتجاهات، أي الضعف المزمن في الحوكمة في العالم العربي، أثراً عميقاً على أداء المؤسسات العامة حيث لا تعتبر المساءلة والشفافية والجدارة من المعايير المعتمدة للحكومة. والأمر سيان بالنسبة للقطاع الأمني. ويصف بعض الخبراء قدرات الشرطة التونسية على أنها جيدة، إذ يفترض أن يتمتع الوافدون الجدد بمعايير علمية عالية، كما أن كبار الضباط يتمتعون بمستوى علمي جيد، ومعظمهم قد خضع للتدريب في أكاديميات الشرطة في أوروبا. أما البنى التحتية الخاصة بالشرطة، أي مراكز الشرطة، ومعدات الاتصال، والآليات والبزات، فقد وصفت بأنها "متينة". ولكن يفيد أحد ضباط الحرس الوطني بـ"أن الكفاءة موجودة، إلا أن المناخ فظيع"⁽¹⁴¹⁾. وما يسترعي الانتباه أيضاً هو أنه ما من قوانين ترعى قطاع المخابرات التونسي⁽¹⁴²⁾.

وينخرط بعض الأجهزة الأمنية بشكل فاعل في أنشطة الأعمال. ففي مصر، يتولى الجيش إدارة أجزاء من بعض القطاعات الاقتصادية بدءاً من السياحة والعقارات والصناعة وصولاً إلى مصانع الأسلحة والبناء. وهذه الأنشطة قانونية، إلا أنها غير خاضعة للتدقيق والرقابة العامة⁽¹⁴³⁾. كما أن هناك شبكات تربط ما بين بلدان عدة في المنطقة، وقد تطورت لتصبح اقتصاداً سياسياً أسود غير رسمي قائماً بحد ذاته، تضمن استمراريته بعض الجهات في القطاعات الأمنية، والعشائر والمجموعات الجرمية المختلفة⁽¹⁴⁴⁾. ويشكل النقص في الشفافية قضية كبرى، بناء على مدى سيطرة القطاع الأمني على الشبكات الاقتصادية⁽¹⁴⁵⁾.

ويزيد هذا الوضع من احتمال الممارسات السيئة وتراجع المهنية في القطاع الأمني. وفي حين يجب مقارنة وظائف القطاع الأمني كفرصة لخدمة الدولة، تؤدي سيطرة شبكات المحسوبية على بعض جوانب الأمن الداخلي إلى تفاقم مشكلة الممارسات السيئة، ما تسبب في اندلاع التحركات الشعبية المطالبة بالتغيير في بعض

(141) Hanlon, 2012, p. 7.

(142) المرجع نفسه، ص 9.

(143) صايغ، 2012.

(144) صايغ، 2007، ص 26.

(145) Tadros, 2012.

البلدان العربية. أما البلدان الأخرى في المنطقة فقد أدركت منذ زمن الحاجة إلى الإصلاح وتحسين الخدمات العامة. ويعتبر القضاء والقطاع الأمني من الركائز الأساسية لهذه الخدمات.

ويمكن مقارنة هذه القضايا بشمولية أكبر من خلال تحليل العلاقة بين مؤشرات الحوكمة المختلفة المبينة أعلاه. وعلى ما يبدو، إن العلاقة القائمة بين الإنفاق العسكري ومؤشرات الحوكمة الرئيسية خلال العقد الماضي، لا سيما مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف، أقوى في ما يعرف بالبلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، أي الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، والمغرب، واليمن، مما هي عليه في بلدان نامية أخرى. وفي حين قد يبدو ذلك منطقياً، تشير هذه الوثيقة من جملة أمور أخرى إلى أن الصلة ما بين الإنفاق العسكري وضعف مؤشر الحوكمة تعمل بالاتجاهين.

الجدول 12- العلاقات البسيطة بين الإنفاق العسكري ومؤشر الحوكمة على الصعيد العالمي

| 2011-2000 | 2011-2006 | 2005-2000 | كافة البلدان النامية |
|--|-----------|-----------|-------------------------------|
| 0.02 | 0.11- | 0.11 | مراقبة الفساد |
| 0.15- | 0.11- | 0.09- | فعالية الحكومة |
| 0.16- | 0.33- | 0.12- | الاستقرار السياسي وغياب العنف |
| 0.24- | 0.14- | 0.17- | نوعية الرقابة |
| 0.09- | 0.13- | 0.01- | سيادة القانون |
| 0.31- | 0.33- | 0.28- | حرية التعبير والمساءلة |
| البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية | | | |
| 0.03- | 0.27 | 0.25- | مراقبة الفساد |
| 0.19- | 0.12 | 0.40- | فعالية الحكومة |
| 0.65- | 0.62- | 0.59- | الاستقرار السياسي وغياب العنف |
| 0.09 | 0.25 | 0.02 | نوعية الرقابة |
| 0.11- | 0.11 | 0.20- | سيادة القانون |
| 0.24 | 0.44 | 0.12 | حرية التعبير والمساءلة |

المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى مؤشرات التنمية العالمية ومؤشرات الحوكمة العالمية.

سابعاً- دعم القطاع الأمني في العالم العربي: التوصيات ذات الأولوية

بناء على ما تقدم، يمكن التوصل إلى ثلاث توصيات رئيسية فيما يتعلق بدعم القطاع الأمني في العالم العربي. وترتبط هذه التوصيات بالأبعاد السياسية والمؤسسية والقانونية لمسار دعم القطاع الأمني، وهي تتلخص كالتالي: التوافق السياسي، والرقابة المؤسسية، والقوانين الجديدة للشرطة⁽¹⁴⁶⁾.

البعد السياسي: التوافق

يُعتبر دعم القطاع الأمني عملية سياسية بامتياز، إذ لا يمكن أن يحقق البعدان الفني والمؤسسي نجاحاً إلا في حال توفرت الإرادة السياسية وكانت قدرات القوى الإصلاحية كبيرة. ويتطلب ذلك عادة توافق الفرقاء واللاعبين السياسيين الأساسيين حول أن ممارسة الجهات المدنية المنتخبة الرقابة على الأجهزة الأمنية هي ما يميز الديمقراطيات عن الأنظمة السياسية الأخرى. ومن الأمثلة على ذلك التحول الديمقراطي الذي شهدته شيلي، حيث "عمد رجال السياسة الشيليون على الحد من نفوذ القوى المسلحة على المؤسسات واعتمدوا سياسات تخالف ما ترتبه الجهات العسكرية"⁽¹⁴⁷⁾، مرسخين بذلك الرقابة المدنية بغض النظر عن التدابير المؤسسية التي تحافظ على تفوق الجهاز العسكري والأمني والاستقطاب الإيديولوجي للقوى الإصلاحية الشيلية، أي ائتلاف الأحزاب من أجل الديمقراطية (*Concertación de Partidos por la Democracia*) الذي قاد مسار إرساء الديمقراطية.

ولا يزال الطريق طويلاً للتوصل إلى توافق حول دعم القطاع الأمني في العالم العربي. ففي البلدان العربية التي شهدت انتفاضات شعبية، حاولت بعض القوى السياسية التلاعب بالجهاز الأمني على نحو يخدم مصالحها الخاصة، داعية إلى الانقلاب على أخصامها السياسيين أو قمعهم⁽¹⁴⁸⁾. وفور التوصل إلى توافق معين، يتم تشكيل لجنة لدعم القطاع الأمني تناط بها مسؤوليات وصلاحيات محددة لإصلاح وزارة الداخلية وإعادة هيكلتها، على أن تخضع هذه اللجنة بشكل مباشر لأعلى سلطة تنفيذية في البلاد، أكانت رئاسة الجمهورية، كما في مصر، أو رئاسة الحكومة، كما في تونس. وتضم اللجنة شخصيات إصلاحية من وزارتي الداخلية والعدل، وقضاة لديهم توجهات إصلاحية، وممثلين عن منظمات ونقابات الشرطة المؤيدة للإصلاح، فضلاً عن مكتب المدعي العام، والمجتمع المدني، بما في ذلك النساء الناشطات، وخبراء مستقلين في مجال دعم القطاع الأمني.

البعد المؤسسي: الرقابة

يُعتبر البعد المؤسسي من الأبعاد ذات الأهمية القصوى بالنسبة لمسار دعم القطاع الأمني. وتتمثل التوصية الأكثر إلحاحاً على هذا الصعيد في توفير الرقابة والرصد المناسبين لسلوك القوى الأمنية وممارساتها. ومن الضروري تمكين قطاعات الرصد الداخلي في وزارات الداخلية العربية لتضطلع بمهام تتخطى التحقيق في الشكاوى لتشتمل على رصد أداء عناصر الشرطة وتقييمه بشكل دوري. ويجب أن تتسم آلية المساءلة الداخلية هذه بالشفافية، مع تعميم النتائج وعدد الشكاوى المرفوعة ضد عناصر الشرطة سنوياً والوسائل

(146) تشمل هذه التوصيات معظم التوصيات الصادرة عن اجتماع فريق الخبراء حول إصلاح قطاع الأمن في مرحلة التحول العربي والسعي نحو التغيير، الذي عقد في بيروت يومي 17 و18 كانون الأول/ديسمبر 2012. يمكن النظر إلى الإسكوا، 2013أ.

(147) Hunter, 1997, p. 455

(148) Fayyid, 2013, p. 1

المعتمدة في التحقيق في هذه الشكاوى، ما يتطلب نشر تقارير وإحصاءات موثوقة ومحدثة على المستويين المحلي والوطني، تتيح قياس أداء القطاع الأمني. وفي غضون ذلك، يتوجب وضع قوانين جديدة ترعى الرقابة التي توفرها كيانات خارجية مثل مكتب المدعي العام، والبرلمان، والمجالس الوطنية لحقوق الإنسان، ومجموعات المجتمع المدني⁽¹⁴⁹⁾. ويمكن لمجموعات المجتمع المدني بشكل خاص أن توقع مذكرة تفاهم مع وزارات الداخلية من أجل تنظيم إجراءات الرصد والنفذ المباشر إلى السجون ومراكز الاحتجاز، مثلما كانت الحال في جورجيا⁽¹⁵⁰⁾. ويحتاج ذلك إلى توفير تدريب خاص لأعضاء البرلمان ومجموعات المجتمع المدني المشاركة في عملية رصد القطاع الأمني، وإلى حملات التوعية بحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تعيين أمين مستقل للمظالم لديه نفاذ مباشر إلى المكتب التنفيذي الأعلى سلطة في البلاد بهدف معالجة الانتهاكات المرتكبة في القطاع الأمني، وكذلك تعيين ممثل عن المدعي العام في كل من مخافر الشرطة الرئيسية لضمان الرقابة القضائية وتسهيل التحقيقات القانونية. وأخيراً، من الضروري تسهيل الزيارات الدورية لمقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بقضايا التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، علماً بأن كليهما يطلبان بدون جدوى إجراء زيارات رسمية لبلدان عربية عدة، الأول منذ أواسط التسعينيات والثاني منذ أواسط العقد الأول للألفية الثالثة.

أما التوصية الأخيرة الرامية إلى تسهيل الرقابة فتتمثل في عملية التدقيق التي طال انتظارها في وزارات الداخلية ومكاتب المدعين العامين. وإلى جانب التدقيق، من المناسب إيلاء اهتمام أيضاً لعملية إعادة التأهيل، مع التركيز على إعادة التعليم بدلاً من العقاب. ويجب أن يمثل الأشخاص المتهمون بالتعذيب، والقتل، وعمليات القتل خارج نطاق القانون وغيرها من الجرائم أمام القضاء وأن تتم تنحيتهم من مناصبهم في وزارات الداخلية. كما ينبغي تنحية المسؤولين الذين تغاضوا عن أشكال المعاملة اللاإنسانية أو شاركوا فيها، بما في ذلك من خلال تزوير الأدلة، وفبركة التهم، والقبول بالاعترافات التي تم الحصول عليها تحت تأثير التعذيب. وليست تنحية المسؤول من منصبه الإجراء الوحيد الذي يمكن اتخاذه إذا ما توصلت عملية التدقيق إلى كشف عمل جرمي، بل يمكن أيضاً اتخاذ تدابير أقل صرامة مثل التقاعد القسري، والنقل إلى مناصب أدنى مستوى، وإلغاء الترقية، أو التعليق المؤقت للمهام. ومن الضروري أن تتولى عملية التدقيق لجان مستقلة تقوم بتعيينها كيانات منتخبة، على أن تضم هذه اللجان قادة شرطة سابقين معروفين بسلوكهم الأخلاقي، وشخصيات قضائية، وممثلين عن منظمات حقوق الإنسان، وضحايا للتعذيب. وتعمل اللجان على مراجعة الملفات والوثائق الخاصة بقطاعات الرصد الداخلي بهدف تكوين صورة كاملة عن التاريخ المهني للمسؤولين المشمولين بالتحقيق. ويُعتبر التدقيق مساراً طويلاً ومعقداً في المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع أو ما بعد سقوط النظام السياسي، إلا أن الوقت اللازم لها يتفاوت بشكل كبير بين بلد وآخر. ففي اليونان مثلاً استمرت العملية عشرة أشهر، بينما تطلبت في بولندا أكثر من ست سنوات. وفي بعض الحالات، تحد الاعتبارات السياسية من الدعم المتوفر للتدقيق. فعلى سبيل المثال، اختارت جنوب أفريقيا ألا تجري عملية تدقيق شاملة وذلك كجزء من تسوية سياسية أكبر أدت إلى إنهاء نظام الفصل العنصري.

(149) لبنان هو البلد الوحيد الذي وقع البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب في عام 2008، ويدعو هذا البروتوكول إلى إنشاء كيان مستقل للتحقيق في المزاعم.

البعد القانوني: قانون الشرطة

بناء على ما تقدم، ينبغي صياغة قانون جديد للشرطة، مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة تضمين هذا القانون التغييرات المؤسسية المذكورة أعلاه، بالإضافة إلى بنود متعلقة بالرقابة الخارجية وتمكين الرصد الداخلي، وتجريم التعذيب والمعاملة المهينة، على أن تتسجم التعريفات المعطاة لهذه المصطلحات مع تلك المحددة في القانون الدولي. ومن الضروري إجراء تعديلات جذرية على معايير الترقية في وزارات الداخلية العربية. ففي الوقت الراهن، تعتمد معظم القطاعات الأمنية العربية بشكل أساسي على دفعة التخرج وسنين الخدمة في نظام ترقياتها. من هنا الحاجة إلى اعتماد نظام قائم على الجدارة تكون فيه الترقية مرتبطة بشكل أساسي بالأداء والتدريب والمؤهلات، على أن يتم تضمين ذلك في القوانين الجديدة للشرطة.

ثامناً- الخاتمة

لقد زادت الثورات التي شهدتها المنطقة العربية مؤخراً من الحاجة الى عملية إصلاح المؤسسات الأمنية، ذلك أن موجة الاحتجاجات التي نفذها المواطنون هي التي أشعلت شرارة هذه الثورة الجديدة وليس ضباط الجيش. وما من شك في أن الجهات المختصة والأطراف المعنيين المحليين يجب أن يعملوا بتأن لأن هذا المسار ما زال قائماً والغموض لا يزال يحيط بالنتائج النهائية التي سيخلص إليها، على الرغم من أن مطالب المواطنين بوضع حد للحكم غير العادل قد أصبحت مؤكدة. وفي حين أن هذا التطور مرحب به، من الضروري إعداد خارطة طريق بهدف الإيفاء بتطلعات التغيير وتضمينها في أي مبادرة إصلاحية متعلقة بالحوكمة. والجدير بالذكر أنه بالرغم من القضايا الفنية المحيطة بالقطاع الأمني، هناك إمكانية كبيرة لنجاح دعم القطاع الأمني في المنطقة العربية كما يتوفر لذلك رأس مال بشري هائل، شرط أن يتم فصل هذه العملية عن السياسة. وحتى في ظل الأنظمة السياسية التي كان قائدها يمثل القطاع الأمني، فشل هذا القطاع في إثبات سبب وجوده، ألا وهو الحفاظ على النظام وحماية الخلف الذي يتم تعيينه. كما أخفق في توقع وتجنب سقوط القادة في بعض البلدان التي شهدت انتفاضات شعبية، على الرغم من الموارد الهائلة والصلاحيات اللامحدودة الممنوحة له.

وفي الوقت الراهن، أطلقت بلدان عربية عدة المسار القاضي بدعم القطاع الأمني كجزء من عملية التحول السياسي التي تمر بها. وينبغي أن يكون هذا المسار واسع النطاق ويشمل "الجيش، والشرطة، والأجهزة الأمنية، وشبه الأمنية"⁽¹⁵¹⁾، وكذلك "النظام القضائي، والمراقبين في البرلمان، وحتى الجهات الفاعلة في القطاع الخاص المنوطة بها أدوار أمنية"⁽¹⁵²⁾. كما يجب إدخال الإصلاحات على الأنظمة التشريعية القديمة وإخضاع الأجهزة الأمنية للمراقبة المدنية والمساءلة المؤسسية⁽¹⁵³⁾. في الماضي، كانت العوائق التي تقف في وجه مبادرة كهذه جلية إذ كان يُعتقد أن التغييرات الكبرى في القطاع الأمني من شأنها التأثير بشكل عميق على نظام الحوكمة. أما اليوم، فالواقع مختلف تماماً. وانطلاقاً من هذه الروح بالتحديد، نجحت الثورة المصرية في توليد "جيل جديد من الضباط الإصلاحيين". وقد عمل العديد من ضباط الشرطة ذوي الرتب المتوسطة على مواجهة التعسف المنهجي من خلال تشكيل مجموعات تدعو إلى تنفيذ الإصلاحات الداخلية، بعدما كان كل من يعترض على الانتهاكات الكثيرة المرتكبة من قبل المؤسسات الأمنية في ظل حكم مبارك يتعرض لعقاب قاس"⁽¹⁵⁴⁾. وفي هذا السياق، يشير اللواء في الشرطة المصرية عبد الغفار إلى أن ميزان القوى ضمن الوزارة لم يعد نفسه كما في السابق، مضيفاً "إنها المرة الأولى التي أرى فيها ضباطاً شاباً يرفضون تنفيذ الأوامر التي تنتهك القانون"⁽¹⁵⁵⁾. ومن الأهمية بمكان تعزيز هذه الثقافة الجديدة التي تقضي بتعزيز المأسسة لتصبح الأجهزة الأمنية مؤسسات فاعلة تعتمد خطوطاً توجيهية محددة.

ومن أجل قياس التقدم المحرز في هذا المجال، يتوجب على صانعي السياسات المحليين تمكين المؤسسات الأمنية لإعادة إرساء الحد الأدنى من النظام، وإشراك مجموعة كبيرة من الجهات المعنية، واللجوء إلى السلطات المدنية المنتخبة ديمقراطياً من أجل تحفيز المساءلة عبر سيادة القانون. وفي هذا الإطار ينبغي إيلاء أهمية بالغة لدراسة الطرق التي تتيح قياس التقدم المحرز نحو دعم القطاع الأمني وتحقيق سيادة القانون.

(151) صايغ، 2007، ص 5.

(152) Laipson, 2007, p. 100.

(153) صايغ، 2007، ص 15.

(154) عاشور 2012، ص 9-10.

(155) المرجع نفسه.

ومن شأن تحديد النواحي الواجب قياسها وكيفية القيام بذلك أن يطرح نقاشاً فنياً حول الثغرات ويمكن صانعي القرار من صياغة سياسات واعية لمعالجة أوجه القصور. وللشفافية دور أساسي في هذا المسار: فقياس الأداء هو الطريقة الوحيدة التي تمكن الجيل الجديد من المشرعين العرب من وضع أي سياسات ملموسة متعلقة بالقطاع الأمني.

في العالم العربي ما قبل الثورات، كانت مهمة القطاع الأمني محددة جداً وتتمثل بالحفاظ على نظام الحوكمة بالطريقة التي يفرضها الحاكم. وبالتالي، لم يكن من حاجة إلى قياس الأداء، ولا إلى إخضاع الضباط للمساءلة، أو حتى منح مديري الشؤون الأمنية قدرة أكبر على تحديد الثغرات أو أوجه القصور التي تعتري الأجهزة المعنية. ولم تكن تعقد جلسات استماع ولم ترفع أي قضايا أمام لجان الإشراف في البرلمان لطلب المزيد من الموارد البشرية أو المالية، أو تفسير السبب وراء الإخفاقات. في الواقع، لقد كانت معالجة هذه القضايا تتم بشكل ثنائي مع البلدان المانحة والنخبة الحاكمة خلف الأبواب الموصدة. وكان الرؤساء يتولون الرقابة المالية على الموارد والترقيات، وهذا الأمر لطالما شكل جزءاً لا يتجزأ من مواطن الضعف المزمنة على صعيد المؤسسات. إلا أن الثورة العربية غيرت هذه الممارسات. وبالتالي، لا يكفي أن تغير الأجهزة الأمنية الجديدة في المنطقة العربية سبب وجودها القاضي بالحفاظ على النظام لتصبح في خدمة العامة بل يجب أن تشكل قوة لتعزيز الأمن البشري بدلاً من أن تكون حجر عثرة في طريقه. ويجب أيضاً أن تكون منفتحة على الرقابة المدنية، وأن تشكل ثقافة مأسسة جديدة حيث يعتبر الضباط النظاميون أنفسهم في خدمة الأمة وليس في خدمة النظام. ومن جهتهم، يتوجب على القادة المدنيين الجدد الحرص على أن يحصل القطاع الأمني على أفضل معاملة وأن يتحول إلى مؤسسة تحظى باحترام العامة بدلاً من أن تثبت الذعر في نفوسهم.