تأثير مدركات المخاطر الأمنية على الإصلاح الأمني في المراحل الانتقالية
مضامين الطرح النظري وتحديات الواقع الممارساتي

The effects of perceived securiy dangers to security reform in the transitional stages -contents of theoretical approaches and challenges of practice-

زهيرة حواس

جامعة باتنة 1، الجزائر، zahira.haoues@univ-constantine3.dz

تاريخ الإرسال: 2020/07/01 **تاريخ القبول:** 2020/12/18 **تاريخ النشر:** 2021/01/01

ملخص:

تشهد المراحل الانتقالية تحديات هيكلية ووظيفية لعملية الإصلاح الأمني ترتبط بمدركات صانع القرار الأمنية لضمان أمن المواطنين، تحقيق السلم الاجتماعي، الاستقرار ودمقرطة الحياة السياسية. الأمر الذي يطرح إشكالية مدى فعالية الإصلاح الأمني في سياق تحديات إعادة تشكيل العقيدة الأمنية المبنية على حكم الفرد في الدول الانتقالية. والتي تتطلب الإجابة عنها بحث فرضية تأثير الثقافة السياسية على أداء الأجهزة الأمنية في الأنظمة القمعية، لتخطي تجاوزاتها/ انتهاكاتها لأمن المواطن، بتبني مقاربة للإصلاح الأمني من منظور الأمن الإنساني ومبادئ الديمقراطية، أي حوكمة النظام الأمني بعيدا عن أمننة/تسييس القضايا والمشاكل المجتمعية لمواجهة التحديات الفعلية وتحقيق استقرار النظام والمجتمع.

الكلمات المفتاحية: *المخاطر الأمنية؛ العقيدة الأمنية؛ الدول الانتقالية؛ الإصلاح الأمني؛ تحديات الإصلاح.*

Abstract:

Transitional stages are wrought with challenges to security reform linked to decision maker perceptions to ensure security and to establish social justice. This poses a problematic of the security reform effectiveness and the challenges of individual security doctrine in transitional countries. Answering it requires examining the hypothesis of political culture influence on the security services action in regressive regimes by adopting an approach to reform from the global human security and principles of democracy, ie security system governance far from securitization/politicization of social issues and problems to face actual challenges and provide stability to both society and state.

Keywords: *Security dangers; security doctrine; transitional state; security reform; reform challenges.*

المؤلف المرسل: زهيرة حواس، zahira.haoues@univ-**constantine3.dz**

مقدمة:

يثير موضوع الإصلاح الأمني وبحث التحديات/التهديدات الأمنية التي تواجه السلطة السياسية في المراحل الانتقالية اهتمام الدارسين لبحث طبيعة تأثير إدراك صانعي السياسات الأمنية لمطالب التغيير المجتمعية بعيدا عن تصوراتهم لها كتهديدات للنظام، على قدرتهم على إدارتها في البيئة الأمنية الجديدة التي تتطلب تجاوز ممارسات الأنظمة السلطوية التي وَظفَّت الأجهزة الأمنية للدولة لقمع المواطن، انتهاك حقوقه وتقييد حرياته للحفاظ على بقائها. وقد ركزت العديد من الدراسات على أهمية إعادة بناء العقيدة الأمنية للنظام الجديد كأساس للإصلاح الأمني وضبط ممارسات مؤسسات الدولة المخولة بتطبيق سلطة الإكراه المشروع وخاصة الأجهزة الأمنية لتحقيق الأمن وضمان حقوق الإنسان وفق ضوابط العدالة والقانون: الشفافية، الرقابة والمساءلة. لذا تتطلب الدراسة طرح الإشكالية:

ما مدى تأثير العقيدة الأمنية لصانع القرار على قدرته على إدارة الإصلاح الأمني في المراحل الانتقالية؟

والتي نحاول الإجابة عليها من خلال الفرضية:

تؤدي إعادة بناء العقيدة الأمنية القائمة على حكم الفرد في الأنظمة القمعية على أسس ومبادئ الديمقراطية كمداخل لثقافة جديدة لسلوك وأداء الأجهزة الأمنية إلى تبني مقاربة للبناء/ الإصلاح الأمني ترتكز على الرقابة المدنية-المجتمعية، شفافية أداء الأجهزة الأمنية والمساءلة القانونية لضمان الممارسات الأمنية الديمقراطية.

والتي يمكن معالجتها من خلال مقاربة معرفية للقرار الأمني/ ومقاربة ديمقراطية للإصلاح بالتطرق أولا إلى تحول مفهوم المخاطر في الدراسات الأمنية للتمكن من التمييز ما بين التهديدات/التحديات والمخاطر المرتبطة بها، ثم محاولة تفسير تأثير تصورات/سياسات مواجهة تلك المخاطر وإدارتها خاصة في المراحل الانتقالية حيث تمثل سياسة الإصلاح الأمني أهم تحدي للنظام الجديد لضبط مخاطر الانزلاق نحو العنف بسبب إفرازات الممارسات القمعية السابقة للنظام وأجهزته الأمنية.

1. تطور مفهوم المخاطر في الدراسات الأمنية:

ارتبط مفهوم الأمن بمضمون المخاطر (dangers) في الدراسات الأمنية التي عرفت تطورا كبيرا انتقلت فيه من التركيز على "القوة الصلبة" و"الدولة" كموضوع مرجعي في السياسة الدولية، إلى الاهتمام بمجالات ومستويات أخرى للتحليل واعتبار "الفرد" و"المجتمع" وحدات مرجعية في تحليل الصراعات والأزمات التي انتقلت من المستوى ما بين الدول إلى المستوى داخل الدولة مغيرة بذلك معنى/نمط المخاطر التي قد تهدد/تتحدى أمن واستقرار هذه الفواعل.

وقد عرف مفهوم المخاطر (dangers) في النقاشات الأمنية تطورا انتقل فيه من التعبير التقليدي عن التحديات السياسية للدولة المتمثلة في التهديدات الواضحة التي ترتبط أساسا بالعدو وقدراته العسكرية والذي ساد خلال الحرب الباردة (Cohen 1979,p.3) إلى مفهوم المخاطر الأكثر انتشارا التي تهدد رفاهية المجتمعات في طروحات انعدام الأمن والانكشافات تجاه المخاطر الخارجية مهما كانت مصادرها، وتحديات المخاطر المحتملة وغير الواضحة لتبرير التحول في السياسات الأمنية التي هيمن عليها الخطاب الأمني بعد نهاية

الحرب الباردة (Schlag et al 2016, p.12) ولأن مفاهيم المخاطر الأمنية لا تزال غير واضحة الحدود عند الكثير من الباحثين بسبب تداخل الموضوعي/الذاتي في إدراك/تصور هذه المخاطر في الطروحات النظرية من جهة، وربط المفهوم بإمكانية إدارتها/مواجهتها وتحقيق الأمن والاستقرار من جهة أخرى، حاولت بعض الدراسات تناولها كمدركات أمنية لصانعي القرار واعتبارها بناءات اجتماعية لقادة سياسيين لتبرير سلوكات هؤلاء الفواعل الذي غالبا ما يتبنون مفهوما معينا للمخاطر "الموضوعية نظريا" لتفادي تحمل المسؤولية المباشرة لقراراتهم في ظل تعقد الظواهر الأمنية، ومن أهم هذه المفاهيم:

أ. **التهديدات الأمنية (Security threats):**

التي اختلفت تصورات الباحثين والدارسين حول تحديد مفهوم واضح في تعريفها، فمن اعتبار التهديد عمل دولة معينة للتأثير في سلوك دولة أخرى والذي يتصف بالجدية والدرجة العالية من الخطورة ويتطلب توفير القدرات التي تتناسب مع درجته في تعريف ثيري ديبل Thierry L. Debel (ديبيل 2009،ص.ص258-259)، إلى تحديد ريتشارد أولمان Richard Ullmann للمفهوم بتسلسل الأحداث التي تهدد بشكل كبير ولفترة وجيزة رفاهية حياة سكان الدولة أو تهدد بشكل كبير الخيارات السياسية للحكومة الخاصة بالأفراد، المجتمعات وحتى الشركات داخل الدولة (Ullmann 1983, p.133). إلا أن التهديد الذي استخدم كمفهوم سياسي خلال الحرب الباردة، عرف تطورا مع نهاية الحرب الباردة زاد من تعقيد المجال الإدراكي لمفهوم الخطر التقليدي في الطروحات الجديدة للتهديدات غير العسكرية، وتعدى مفهوم التهديد البعد العسكري الذي ارتبط بسلامة الدولة الإقليمية، سيادتها، ضمان استقرار مؤسساتها وسلامة منظومات صناعة القرار فيها (هيرد 2013، ص.30)، إلى الأبعاد السياسي والاقتصادي والاجتماعي والبيئي للتهديدات التي اتسعت مع توسع مفهوم الأمن في إطار مفاهيم جديدة برزت مع قضايا الصراعات الداخلية كتهديدات للاستقرار والتماسك الداخلي (Buzan, Hansen 2009, p.36).

هكذا تغير إدراك التهديد من النمطية المحددة والواضحة للأمن الصلب والوسائل التقليدية العسكرية لمواجهته، إلى تصورات لتهديدات شاملة ذات طبيعة متغيرة وغير ثابتة ناجمة عن أعداء غامضين حاول باري بوزان Barry Buzan تفسيرها بسببين يتمثل الأول في تقلب الإدراك بين الذاتي والموضوعي إلى درجة استحالة معرفة ما إذا كان ذلك يمثل تهديدا أم لا، والثاني يكمن في صعوبة تحديد الدرجة الكافية من خطر التهديد الذي قد يصيب نقطة حيوية في الدولة (Buzan, 1991, p.134)، ليصل بعدها كل من بوزان وَ أول ويفر Ole Waever في إطار البحوث الأمنية في مدرسة كوبنهاجن لتحليل ديناميكية التهديد الأمني إلى اعتبار أن وصف فكرة أو شيء بأنها تهديدا أمنيا عملية لا تتطلب الموضوعية، والجهة التي تريد تصوير فكرة على أنها تهديد تحتاج فقط إلى أداء دور خطابي مقنع (Buzan et al 1998, p.p.25-26)، الطرح الذي يفسر كثيرا مفهوم التهديد الأمني الذي يتحدد من خلال خطاب القادة السياسيين وصانعي القرار.

ب. **التحديات الأمنية (Security challenges):**

التي تستخدم كمرادف للتهديدات إذا ارتبطت بالظاهرة الأمنية (Brauch 2011, p.62) للدلالة على تحديات الأمن الناعم الدائمة وغير المباشرة التي تنتج متغيرات داخل أو خارج الدولة قد تؤدي على المديين المتوسط والبعيد إلى إضرار مباشر بالأمن القومي بجميع جوانبه (شحات 2014،ص.225).

ومع أن الدراسات الأمنية ربطت كثيرا بين المفهومين في تناول المخاطر الجديدة والغير تقليدية كأهم الانشغالات في البيئة الأمنية لما ما بعد الحرب الباردة، إلا أنها ميّزت بينهما بتحديد أطر لهذه التحديات/التهديدات من خلال اعتبار تحديات أمن الإنسان مقابل تهديدات أمن الدولة، التدخلات اللينة مقابل التدخلات الصلبة، المشروعية مقابل الشرعية، الوقائية مقابل الاستباقية، والفواعل غير الدول مقابل الدول (Brauch 2011, p.67) لإبراز أهم نقاط الاختلاف حيث يصدر القرار في حالة التحدي من كلا الطرفين بسبب رغبة كل طرف وإرادته في تحدي الطرف الآخر في حين يصدر التهديد من قِبَل أحد الأطراف لفقدان الرغبة أو القدرة على ممارسة التهديد لدى الطرف الآخر، إضافة إلى تميز التحدي بقابلية الاستمرار في الزمان والمكان بينما يتميز التهديد بقابلية التوقف قبل التطور بسبب غياب رد فعل الطرف الثاني أو عدم استجابته لمطالب الطرف المُهَدِّد وضعف قدرته وقوته على الرد.وبالرغم من اشتراك كل من التحدي والتهديد في عدة نقاط كوجود أطراف دولية وغير دولية، وجود أهداف ومصالح متعارضة ومتضاربة، الانتشار في نفس المستويات داخلي، إقليمي، دولي، ونفس الأبعاد سياسي/عسكري، معنوي، ديناميكي، إلا أن التحدي يعتبر أعَم وأشْمَل بينما يُشَكِّل التهديد جانبا من جوانب التحدي الذي ينطوي على كل مضامين التهديد السياسية والاقتصادية والعسكرية والاجتماعية والثقافية وكل مشاكل وقضايا الأمن الناعم الداخلية (معروف 2014،ص.ص.23-25).

ج. **الانكشافات والأخطار الأمنية (Security vulnerabilities and risks):**

برزت مفاهيم الانكشافات والأخطار الأمنية في الكثير من الدراسات، وارتبطت عند بعض الباحثين بالتهديدات/ التحديات للدلالة على ضعف الدولة وانفتاحها على المخاطر حيث يرى ويفر صعوبة فصل انكشاف الدولة عن التحديات التي تواجهها في بيئة النظام الدولي الفوضوية (Weaver,1989,p.6)، ويفسر بوزان ذلك بتعرض الدولة للتهديدات الخارجية (الصلبة) أو تهديدات الخارج والداخل بسبب ضعفها في بيئة تنامي المخاوف وارتباطها بالإدراكات الخاطئة (Buzan & Weaver 2003,p.22) ومع أن مفهوم انكشاف الدولة استخدم للتعبير عن هشاشتها وعدم استقرارها وعجزها عن حماية نفسها أو مواطنيها وتأثرها بالتغيرات الإقليمية والدولية بعد نهاية الحرب الباردة (الزبيدي 2014،ص.21) إضافة إلى نقاط ضعفها الطبيعية السياسية، التنظيمية والقانونية والتي تشكل بدورها أهم التهديدات/ التحديات (Brauch 2011, pp.68-71) فإن مفهوم الأخطار (Risks) استخدم أكثر من قبل صانعي السياسة دون تحديد واضح أو تمييز من المفاهيم الأخرى (Brauch 2011, p.79)، لذا اعتبر الخطر مفهوما غير ثابت يتغير في سياق سياسي معين أو كنتيجة لخطاب محدد يرتبط إدراكه بالبناء المعرفي والبناء الاجتماعي، وتصورات الدول لظواهر معقدة ومركبة لمتغيرات تحددها طبيعة وأبعاد هذا الخطر والميزات الخاصة للفواعل المُدْرِكَة (Kouabenan 2007,p.275). وبالرغم من محاولات التمييز بينها لم تفصل معظم تصورات باحثي العلاقات الدولية والدراسات الأمنية تماما بين مخاطر التهديدات/التحديات وانكشافات الدولة وقابلية تعرضها للخطر الذي اعتبره اولريك بيك Ulrick Beck حركة داخلية اجتماعية غير محددة الشكل ولا المحتوى ولا آليات التعبير، والتي أضاف بوزان أنها يمكن أن تتحول إلى تهديدات عبر

وطنية تمس أمن المجتمعات والدول وتتحدد أكثر عبر العوامل المادية أكثر منها عبر مجرد التصورات (Buzan & Hansen 2009, p.226).

2. مُدرَكات المخاطر الأمنية في المراحل الانتقالية: بين تأثير سيكولوجية صانع القرار وضغط البيئة العملية:

حاولت المقاربات المعرفية تدارك تجاهل الطروحات العقلانية الكلاسيكية للبُعد الإدراكي للقادة السياسيين، وإبراز مدى تأثير العوامل السيكولوجية في تحديد مخرجات سلوك صانع القرار وخياراته في مواجهة المشكلات المعقدة والأزمات الأمنية التي تطرح تحديات غالبا ما تجعله يلجأ إلى اعتقاداته لتبسيط تعقيد بيئة صنع القرار. وانطلاقا من تمييزها ما بين "الخطر المُدْرَك" الذي يرتكز على تصورات صانع القرار للمواقف و"الخطر الفعلي" كتصور واقعي يرتبط بالبيئة الموضوعية للقرار ركزَّت بحوث علم النفس السياسي على سياق الظاهرة محل الدراسة والثقافة الأمنية "العقيدة الأمنية" في تحليل القضايا والمشكلات الأمنية لدلالتهما على واقعية صانع السياسة الأمنية الذي غالبا ما يعمل في بيئة تميزها محدودية المعلومات وضغط الأزمة والزمن (بوردزيكس 2008،ص.28). كما أضافت الطروحات النقدية مقاربات نقلت البحث من التركيز على التهديدات الخارجية للدول إلى التحديات الأمنية داخل الدولة، والتي تبنَّت على اختلافها/ تقاربها خطاب المخاطر الأمنية لإبراز مدركات صانع القرار لتحديات المجتمعات والدول لتفسير معضلة انعدام الأمن داخل الدولة والتي أرجعتها معظم هذه التصورات إلى ضعف الدولة وممارساتها القمعية وانتهاكاتها للحقوق والحريات والتي تفجر العنف المضاد وتزيد خطورتها في ظل الأزمات الأمنية والمراحل الانتقالية بسبب افتقار الدولة إلى القدرات الوظيفية والمؤسسية لمواجهتها.

أ. تأثير سيكولوجية القائد السياسي على المخاطر الأمنية المُدْرَكة:

حاولت مقاربات علم النفس السياسي التمييز بين العوامل المؤثرة على إدراك صانع القرار للمخاطر الأمنية لتفسير تأثير تَشَوُّه هذا الإدراك على سلوكه. وقد أرجعت الطروحات السيكولوجية عجز القائد السياسي عن فهم الحقائق الموضوعية للمواقف إلى تصوراته وانطباعاته واعتقاداته التي ترتبط بثقافته وخبرته الماضية وتؤثر على توقعاته، افتراضاته وقدراته في مواجهة التهديدات/ التحديات الأمنية، وخَلُصَت معظم الدراسات في هذا الاتجاه إلى أن الصور النمطية للتهديد والتي تختلف في أغلب الأحيان عن التحديات الفعلية في الواقع، والنسق العقيدي لصانع القرار وانغلاقه المعرفي يدفعانه إلى الانتقائية في معالجة المعلومات وفقا لما يدعم تصوراته ويؤدي إلى التحيزات والأخطاء في صنع السياسة الأمنية (Jervis 1976, p.187). ومن اعتبار اول هولستي Ole R. Holsti بأن إدراك وجود التهديد لبعض القيم الأساسية أو إدراك أن الخطورة لم تصل بعد إلى درجة التهديد يعتمد على تصور واضعي السياسة للبيئة المحيطة بهم والواقع الذي يتعاملون معه (Holsti 1970, pp.402-404) ، أضاف الكسندر جورج Alexander Jeorge عبر مقاربته الشفرة الإجرائية Operational Code تفسيرا أدق إلى طرح النسق العقيدي Belief System لإدراك صانع القرار للمخاطر عبر نظام لتصفية المعلومات القادمة من البيئة يعكس تحيزاته الغير محددة في سياق التأثيرات المجتمعية والثقافة السياسية السائدة في بيئة صنع القرار (Walker & Schafer 2006, pp. 7-8) كما قدمت مقاربة "الأمننة" إضافة إلى طرح تضخيم الخطر والبحث عن السوابق المعرفية في الذاكرة لتوظيفها في تفسير التهديدات/التحديات الأمنية بتناولها للتصورات المحددة حول قضية

ما وجعلها تهديدا أو مصدرا للتهديد نتيجة لظروف استثنائية يمر بها المجتمع لإضفاء المشروعية على الإجراءات/السياسات التي سيتم اتخاذها في التعامل مع هذه القضية (Buzan & Hansen 2009, p.213) الطرح الذي واجه انتقادات بسبب إحلاله لآلية مغلقة لصنع القرار حتى داخل الأنظمة الأكثر ديمقراطية وتبريره تسويغ الممارسات الردعية لمواجهة المخاطر دون التركيز على الحلول الفعلية للحد من مخاطر التهديدات/التحديات.

ب. **التهديدات/التحديات الموضوعية في الدول الانتقالية:**

تتميز البيئة الأمنية في المراحل ما بعد الثورات/الصراعات بانتشار اللاأمن وفقدان المؤسسات السياسية لثقة المجتمع بسبب السلوك السياسي السابق الذي جعل من القطاع الأمني أداة لتوطيد استقرار نظام الحكم بدلا من الاهتمام بتكريسه لحماية المواطنين، لذا يعتبر الإصلاح الشامل من أهم التحديات التي تواجه القيادة السياسية الجديدة خاصة في المراحل الانتقالية حيث لا يجب أن يقتصر الإصلاح على الجانب المؤسسي لأجهزة الدولة بقدر ما يجب أن يركز على إصلاح الثقافة السلطوية التي تتفشى في كافة قطاعات المجتمع وتهيمن على أداء كل الفواعل داخل النظام، وذلك بتبني مقاربة شاملة لتعزيز الثقافة الديمقراطية وبناء السلم الاجتماعي كأهم تحديات التغيير ، لا تستند إلى الجانب القانوني فقط وإنما إلى تصورات/إسهامات خبراء علم السياسة وعلم الاجتماع وعلم النفس وعلم الاقتصاد،...وبمن فيهم رجال الأمن والمواطنين، وبناء عقيدة أمنية تتكامل فيها الوظيفة الأمنية مع مبادئ العدالة وحقوق الإنسان على مستوى مؤسسات الدولة ومؤسسات المجتمع المدني على حد سواء، لمواجهة المخاطر الكامنة والفعلية التي قد تتفاقم فيما بعد الثورات/ الانتفاضات الشعبية، وتفرز تحديات قد تهدد العمليات الانتقالية إذا لم تتمكن القيادة الجديدة من وضع إستراتيجية لإدارتها. ومع أن التهديدات/التحديات الموضوعية/العملية (الفعلية) صعبة التحديد بسبب صعوبة التمييز ما بين مُهَدِّد/مُهَدَّد، مستوى التأثير/التأثر ما بين النظام/المجتمع (الأفراد)، وصعوبة الفصل ما بين الداخل/الخارج، إلا أن بعض التصورات/الطروحات حاولت تناولها بالتركيز على الأسباب البنيوية والوظيفية لانكشاف الأنظمة والدول أمام المخاطر الأمنية، ضعف قدرة الفاعلين السياسيين على بناء التوافق الوطني حول أولويات المراحل الانتقالية، وتهديدات الاختراق الخارجي لسيادة وامن الدول، ومن أهم صور/أنماط هذه التحديات:

- حسم مسألة الشرعية: حيث تعتبر المسالة الدستورية والإصلاح التشريعي أهم التحديات التي تواجه القيادة الجديدة والمجتمع في المراحل الانتقالية خاصة وان الواقع العملي لعملية التشريع يكشف عن صعوبة الموازنة ما بين الضرورات الأمنية واحترام الحقوق والحريات الأساسية والتي تتوقف على الإرادة السياسية الفعلية من جهة وفعالية رقابة الهيئات الدستورية والمجتمع المدني من جهة أخرى (غي 2015،ص.28). ومع أن بعض تجارب الانتقال السياسي العالمية أثبتت أهمية وفعالية تنظيم التعديلات الدستورية كجزء من عملية الإصلاح الدستوري في المراحل الانتقالية من خلال هيأة منتخبة (برلمان/جمعية تأسيسية) لتفادي توجيهها أو السيطرة عليها من طرف أجهزة/مؤسسات النظام السابق والتي غالبا ما تكون المؤسسة العسكرية في الأنظمة التسلطية، يبقى الخطر الكامن متمثلا في حالة الاستقطاب على المسالة الدستورية وتحدي انفراد هذه المؤسسة بإدارة العملية وتحول دورها من ضامن لعملية الانتقال إلى طرف في تفاوضات/صراع المرحلة الانتقالية (عمرو وآخرون 2012،ص.8)

لذا يشكل حسم مسألة الشرعية أساس تثبيت السلطة الجديدة عمليا، وبداية إرساء مبادئ الحوكمة الأمنية عبر ضمان دستورية القوانين لتفادي العودة إلى الممارسات الاستبدادية وتهديد الحريات خاصة في ظل غياب الاستقرار وتنامي مخاطر الانزلاق نحو العنف والتطرف أين يصبح الخيار السياسي محصورا ما بين الديمقراطية والاستقرار وتصبح شرعية النظام لدى المواطن تتمثل في إثبات فعاليته في قمع مصادر التهديد الملموس "الإرهاب في الخطاب الرسمي الأمني" أكثر منها في تعميق التحول الديمقراطي وضمان احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون (صايغ 2016،ص.16).

- الإصلاح المؤسسي: يعتبر تحديا مهما للعملية الانتقالية لاعتماده على قدرة المؤسسات على الإصلاح وتمكنها من وسائل تحقيقه وعدم ممانعتها للتغيير. ويعتبر الإصلاح الهيكلي والوظيفي لأجهزة الحكومة وخاصة منها المضطلعة بقرارات الأمن الداخلي من أكثر مجالات الإصلاح المؤسسي تعقيدا وصعوبة في المراحل الانتقالية بسبب العقيدة الأمنية العسكرية وفكرة الأمن القومي "الوطني" التي جعلت أجهزة الأمن على مدى عقود البديل عن الحكومة والحزب والمجتمع المدني باحتكار العنف الشرعي وغير الشرعي وقيامها بمهام السياسات العليا البيروقراطية-الفنية بطريقة غير مباشرة كشريك في وضع هذه السياسات وتنفيذها (علي، 2011،ص.51). ويعتبر إصلاح المؤسسة الأمنية وتنظيم علاقاتها بالمؤسسات المدنية وما يقترن بها من مخاطر عسكرة السياسة وتسييس الجيش من أكثر التحديات الصعبة المجابهة خاصة إذا تجاوزت المؤسسة العسكرية دورها الأساسي في حماية مدنية الدولة وأصبحت طرفا في العملية إما بمساندة الثورة أو دعم الانقلاب ضدها (الثورة المضادة). وتختلف تحديات تورط المؤسسة الأمنية ويتوقف على ذلك مدى خطورة تلك التحديات على السلطة الجديدة في المرحلة الانتقالية، ففي حالة مساندة المؤسسة العسكرية لعملية التغيير ودعمها لهذه السلطة السياسية سوف تعمل أكثر على تحصين موقعها بعيدًا عن الجدل السياسي بعدد من الإجراءات والضمانات كاستقلالية موازنتها وعدم خضوعها للرقابة المدنية ما يجعلها في مركز استقطاب للقوى المؤيدة لها ويزيد من تدخلها في العملية السياسية وما ينتج عنه من سلطوية على حساب قوى سياسية ومدنية (عمرو وآخرون،2012،ص23)، أما إذا انقلبت على الثورة ودعمت الثورة المضادة حفاظا على النظام فإن ذلك سيقوض العملية الانتقالية من أساسها ويزيد من تكريس عدم الثقة في الإصلاح الأمني ويؤدي إلى تفضيل استخدام الإكراه في التعامل مع المعارضة السياسية والاجتماعية، كما قد يشجع على الانزلاق نحو العنف إلى حد الحرب الأهلية خاصة في ظل الانقسامات الطائفية أو العرقية، القبلية أو الجهوية (صايغ 2016،ص ص12-13).
- إدارة القوة الدافعة للتغيير ومواجهة خطر الاختراق الخارجي: حيث تشكل القوى المساهمة في عملية التغيير تحديا فعليا للسلطة الجديدة في المراحل الانتقالية في حالة استغلالها من قبل القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بالنظام القديم والتي تسعى إلى استعادة احتلال المجال السياسي وإعادة بناء هذا النظام من جديد، لذا على النظام الجديد خلق آليات للمشاركة السياسية والاجتماعية لضبط وتيرة التغيير والحؤول دون عمل القوى المضادة للثورة على تشجيع الانشقاقات وإعادة إنتاج القمع والعنف على المستوى الداخلي

(صفار 2011،ص25)، أو اللجوء إلى الاستعانة بالدعم الخارجي لتهديد السلطة الجديدة عن طريق توجيه التغيير/تسيير عملية الإصلاح من الخارج، خاصة وأن خطورة تحديات الطرف الخارجي بإجهاض الثورات، احتواءها أو تقييد التغيير تكمن في توظيف القوة الناعمة تجاه مسار الإصلاح لإضفاء شرعية التدخل في الشؤون الداخلية للدول (مصطفى 2014،ص ص 100-101).

3. معضلة إصلاح النظام /القطاع الأمني في المراحل الانتقالية –أمثلة دول الحراك العربي-

تواجه الدول الانتقالية صعوبة إعادة بناء وتنظيم وظائف المؤسسات الأمنية للدولة، ومراجعة أطر التفاعل الاجتماعي- السياسي داخل النسق السياسي في بيئة غير مستقرة، حيث تؤول المقاربات التقليدية للإصلاح إلى التعثر/الفشل لعجزها عن فهم خصوصية السياق الاجتماعي والتاريخي والثقافي الذي ينفذ فيه الإصلاح من جهة، والأمد الذي تتطلبه عملية الإصلاح لمواجهة التحديات الداخلية والخارجية والإدارة السياسية والمجتمعية للتغيير من جهة أخرى. لذا يتطلب إعادة بناء النظام الأمني في هذه الدول إعادة تشكيل العقيدة الأمنية بتغيير المواقف وتعزيز ثقافة الإصلاح الأمني أي إعادة تشكيل وتوجيه أدوار الأجهزة الأمنية وتبني مقاربة شاملة لإصلاح قطاع العدالة وضمان الحقوق والحريات، المشاركة السياسية والتنمية الديمقراطية بإبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المدى البعيد، خاصة وأن إدارة مراحل الانتقال السياسي تشكل دعامة عملية الإصلاح الأمني وأولوية قادة الحكومات الانتقالية لإثبات مصداقية التغيير وإعادة كسب ثقة المواطنين. ويُعَّد إخضاع قطاع الأمن للرقابة والإدارة المدنية وإعادة ضبط التوازن بين القوى المدنية- العسكرية في إطار نظام منتخب ومؤسسات ديمقراطية لمحاسبة ممارسات الماضي القمعية بإعمال مبادئ العدالة الانتقالية، من أهم التحديات التي أثبتت تجارب الإصلاح الأمني في الدول الانتقالية العربية أنها تشكل عقبة للسلطة الجديدة فيها، بسبب سيطرة الأجهزة الأمنية وتجذرها في دواليب السلطة منذ نشأة الدولة والتي تتطلب إصلاحًا جذريًا وطويل الأمد بمشاركة القوى السياسية وقوى المجتمع المدني.

أ. إعادة تشكيل العقيدة الأمنية في الدول الانتقالية:

تعتمد الحكومات الديمقراطية والمنظمات الدولية مقاربة التدريب الفني وتزويد القطاعات الأمنية بالمهارات الإدارية، قواعد السلوك والنظم الإجرائية والرقابة المدنية من خلال الشفافية المالية والمساءلة القانونية والسياسية لضمان الحوكمة الديمقراطية (Schnabel 2015, pp. 66-68). إلا أن هذه المقاربة صعبة التطبيق في الدول الانتقالية التي بنت أنظمتها السابقة عقائدها الأمنية وفقا لمقاربة "أمننة الإرهاب" منذ 11 سبتمبر 2001 والتي أدت إلى تفاقم أنماط السلوك القمعي لأجهزة الأمن وعززت من مقاومة هذا القطاع للإصلاح والإفلات من المساءلة القانونية إلى درجة قبول المواطن للممارسات القمعية بدعوى تشديد الحكومات على محاربة الإرهاب (Bright 2012, p.861)، وتبنت مبدأ للإصلاح بعيدا عن المدخل الديمقراطي وحماية حقوق المواطن وحرياته أنتج واقعًا زاد من تحصين النخب الحاكمة وقمع المواطنين والمجتمعات. ولأنَّ أمننة الإرهاب كمُسوِّغ للسلوك الأمني الاستثنائي للحكومات يشهد تراجعًا في طروحات منظري مدرسة كوبنهاجن بوزان وويفر نحو إتباع مقاربات مجتمعية لمواجهة ظاهرة العنف (عبد الوهاب 2017،ص31) ركزت بعض الدراسات على أهمية دور المجتمع المدني وضرورة الرقابة المجتمعية على عمل المؤسسة الأمنية (Hendrickson &

(Karkoszta 2002,p.181 لضمان الأمن واستقرار النظام. لذا يواجه الإصلاح الأمني في الدول الانتقالية تحدي إعادة تشكيل العقيدة الأمنية بما يوافق بيئة التحول الديمقراطي، وتبني مقاربة للعمل القانوني الذي يُخْضِع الأجهزة الأمنية للسلطة المدنية الشرعية لإعادة بناء الثقة بين الأنظمة الجديدة والمجتمعات والالتزام بتفعيل آلية العدالة الانتقالية، أي عقيدة لإعادة بناء كل من النظام الأمني والعقد الاجتماعي وتعزيز ثقافة الديمقراطية لتحقيق الإصلاح الشامل للمنظومة الأمنية على المدى البعيد (بن محفوظ،2016) العقيدة الأمنية التي بُنِيَت على حكم الفرد وتأسست عليها الكثير من الأجهزة الأمنية العربية والتي طالبت الشعوب في دول الحراك بإعادة تشكيلها بتغيير الثقافة الأمنية وإصلاح قطاع الأمن على أسس العدالة،الديمقراطية وحقوق الإنسان (عبد الفتاح،حمزاوي، 2017،ص42)، والتي اعتبرها التقرير الأممي للتنمية الإنسانية العربية للعام 2009 عقيدة مبنية على مفهوم ضيق للأمن وفكر تقليدي محصور في الأمن الداخلي واستخدام القطاع الأمني كأداة لتوطيد استقرار النظام، يجب إعادة توجيهها نحو الاهتمام بالتحديات الفعلية للاستقرار لضمان أمن كافة المواطنين داخل الدولة بإخضاع قطاع الأمن للرقابة الديمقراطية وتطبيق شروط العدالة الانتقالية (تقرير التنمية الإنسانية العربية 2009،ص ص198-199)، كما أوصى بعض الخبراء المهتمين بشؤون الإصلاح الأمني في المنطقة العربية أن يكون قوام العقيدة الأمنية خدمة المواطن مع التأكيد على الطابع المدني وليس الصفة العسكرية لقطاع الأمن (تقرير اجتماع الخبراء 2012،ص3). إلا أن الواقع كشف عن تعسّر إعادة تشكيل العقائد الأمنية للنخب الحاكمة في هذه الدول التي عاشت الحراك الشعبي بسبب تجذّر السلطوية، الأداء المؤسسي الضعيف وتأثير جماعات المصالح التي تسعى إلى عرقلة أي إصلاح حفاظا على امتيازاتها... حيث بقيت العقيدة الأمنية في تونس تتأرجح ما بين تصورات التيارات الإسلامية، العلمانية، الليبرالية، القومية المتنافسة على السلطة وأداء الحكومات المتعاقبة التي ركزت على استقرار وتماسك الأجهزة الأمنية أكثر من التغييرات الهيكلية الضرورية لهذه المؤسسات (صايغ،2015)، أما مصر فقد عرفت العودة إلى التركيز على العقيدة العسكرية بعد الانقلاب على الثورة وفشل الإدارة المدنية في المرحلة الانتقالية في إرساء قواعد حوكمة ديمقراطية بسبب اعتقادها الخاطئ بأن استبعاد المؤسسة العسكرية من السلطة السياسية قد يؤدي إلى انهيار شامل للنظام (صايغ 2016،ص13). بينما يبقى الغموض يسود المشهد الأمني في ليبيا واليمن بسبب الانهيار المؤسسي، فشل القوى السياسية في إدارة المرحلة الانتقالية، الحرب الأهلية، وتعدد الأطراف الخارجية المتورطة وتعارض توجهاتها (صايغ،2015).

ب. عقبات الإصلاح الأمني في الدول الانتقالية:

تعتبر عملية إعادة بناء الدولة وتأهيل مؤسساتها من أهم شروط ترسيخ الانتقال الديمقراطي على المدى البعيد، وتُعَد إدارة المراحل الانتقالية خطوة حاسمة في مسار هذا الانتقال الذي تعترضه الصعوبات السياقية، البنيوية والوظيفية التي تشكل عقبات للإصلاح الأمني في الواقع الممارساتي الأكثر صعوبة وتعقيدا. وبالرغم من ارتباط معيقات الإصلاح بسياق خصوصية كل تجربة في أي دولة تَعْبُر مراحل الانتقال السياسي إلا أنها تتقاطع في أبعاد أهمها أزمة إعادة هيكلة النظام، الواقع الأمني والوضع الاجتماعي والكلفة الاقتصادية للإصلاح، حيث تُشَكِل قلة خبرة السلطة الجديدة واعتمادها على نفس المؤسسات والأشخاص الذين مارسوا أو تورطوا في فساد النظام السابق أهم عقبات إدارة التغيير وخاصة في القطاع الأمني. وقد أثبتت التجربة في تونس ومصر أن إضعاف

الدولة الأمنوقراطية التي شُيِّدَت على مدى عقود لم يُؤَدِ إلى ظهور قطاع أمني مسؤول حقًا أمام سلطات مدنية ديمقراطية منتخبة (صايغ،2015)، بل أن الحكومات المؤقتة المتعاقبة لجأت إلى مُهادنة القطاع الأمني بسبب الاستقطاب السياسي الحاد ما زاد من مقاومته للإصلاح أو خضوعه لشروط الشفافية، المساءلة والرقابة بذريعة مواجهة التهديد المتنامي للعنف السياسي "الإرهاب"، ويُشكِّل هذا الإخفاق في إصلاح المؤسسة الأمنية بسبب صعوبة إعادة ضبط التوازن بين القوى المدنية- العسكرية وإلزام الأجهزة الأمنية باحترام القانون ومراعاة حقوق الإنسان (ميلر،مارتيني،2013،ص ص19-22) تحدِّي لإنشاء نظام ديمقراطي للرقابة ويؤدي إلى تحدي أشمل لعملية إخضاع المؤسسة الأمنية للسيطرة المدنية على المدى البعيد ولعملية التغيير وإصلاح النظام الأمني ككل. فغياب التصورات الواضحة حول قيادة عملية الإصلاح وصعوبة تبلور الإرادة السياسية للقطيعة مع ممارسات الماضي وسيطرة ثقافة الحكم السلطوي قد تُعيق كثيرا التعامل مع مشكلة الإصلاح وذلك لاعتبار السلطة قطاع الأمن إما عدو يهدد النظام يجب استرضاؤه، أو أداة يجب السيطرة عليها واستغلالها لتثبيت سلطة النظام وإضعاف أي منافسة أو معارضة (صايغ 2016،ص13)، كما أن ضبط الأمن المجتمعي في ظل تفكك العقد الاجتماعي وعدم تمكين مؤسسات المجتمع المدني من المشاركة الفاعلة في عملية الإصلاح يمثل أهم العقبات التي تتحدى السلطة السياسية في المراحل الانتقالية في تأمين حد أدنى من المشروعية وإعادة كسب ثقة الشعوب خاصة مع فشل تطبيق العدالة الانتقالية في إدانة ممارسات الماضي فتونس لا تزال تواجه تحدي تحقيق التوازن بين العدالة والحاجة إلى السلام والاستقرار بسبب تعثر مسار العدالة الانتقالية الذي بقي معتمدا على المؤسسات القضائية التي كانت جزءا من النظام السابق (بلانتي 2012،ص10)، أما في مصر فقد عملت الثورة المضادة على قلب مسار العدالة الانتقالية وفسح المجال نحو تجديد السلطوية وعسكرة السياسة (حسن 2018،ص9)، وتبقى تكلفة الإصلاح تشكل عِبئًا ماليًا للدول الانتقالية التي تعاني من المشاكل الاقتصادية وأي زيادة في الإنفاق على القطاع الأمني على حساب باقي القطاعات التنموية الاجتماعية والاقتصادية الأخرى (صايغ،2016،ص18) قد تزيد من اختلال التوازن بين القطاعات وتراجع أكثر للنمو الاقتصادي، خاصة وأن هذه الدول عانت من تكلفة مكافحة الإرهاب فاق قدراتها وأثقلت ميزانياتها وارتهنت سلطة القرار فيها بالأطراف الخارجية المقدمة للدعم والمساعدات المالية (بن محفوظ،2016).

خاتمة:

إنَّ التصور الضيق للأمن واختزال المخاطر الأمنية في التهديدات المحتملة للنظام، وعدم إدراك القادة السياسيين في الدول السلطوية إلى حاجة الشعوب في التغيير لتحقيق الأمن والاستقرار جعل منها دولاً قمعية تُسَخِّر مؤسساتها الأمنية لانتهاك حقوق مواطنيها وحرياتهم بدلا عن ضمانها وحمايتها. وقد خَلُصَت أهم الدراسات التي حاولت تفسير العلاقة بين تأثير التصورات الخاطئة للتهديدات/التحديات الأمنية لصانعي القرار والنخب الحاكمة والسياسات الأمنية التي تضعها الحكومات لمواجهتها، إلى أنَّ إدراك/سوء إدراك صانعي السياسة الأمنية لخصوصية المطالب المجتمعية السياسية،الاجتماعية والاقتصادية هو ما يؤدي إما إلى تحقيق الاستقرار وإدارة الإصلاح تماشيًا مع متغيرات ومتطلبات التغيير، أو إلى تجاهل حق الشعوب في الأمن والذي غالبا ما يؤدي إلى الانقلاب على الأنظمة الحاكمة طلبا للإصلاح. وقد أسهمت تجارب الانتقال السياسي في إبراز

ضرورة إعادة تشكيل عقيدة السلطة الأمنية ومراجعة المقاربات التي أثبتت عجزها في الإصلاح لمُباشَرَة إدارة التغيير، منذ المراحل الانتقالية التي تمثل المحطات الحاسمة للانتقال الديمقراطي، وأي تعثر/فشل قد لا يؤدي إلا إلى تجديد السلطوية وشرعنة ممارسات الماضي في انتهاك حقوق المواطنين وقمع حرياتهم، فسوء إدراك المخاطر الأمنية يؤدي إلى سوء إدارة المراحل الانتقالية أي العجز عن مواجهة تحديات الإصلاح الأمني والإخفاق في تحقيق التغيير، وقد أثبتت نماذج الانتقال السياسي في دول الحراك العربي هذا الطرح النظري وكشفت مشاكل ومعيقات الواقع الممارساتي: تباطؤ التجربة التونسية، ثورة مضادة وعودة إلى العسكرة السياسية وسلطوية قمعية أشد في مصر، وانزلاق أمني إلى حروب أهلية وتدخلات واختراقات خارجية سياسية/عسكرية في ليبيا واليمن.

قائمة المراجع

1. Cohen, R. (1979). Threat Perception in International Crisis. London : University Wisconsin Press.
2. Schlag, G. et al. (2016). Transformations of Security Studies : Dialogues, Diversity and Discipline. New York : Routledge.
3. ديبيل،ت. (2009). إستراتيجية الشؤون الخارجية...منطق الحكم الأمريكي. (ترجمة شحاتة وائل). بيروت: دار الكتاب العربي.
4. Ullman, R. (1983). Redefining Security. ***International Security***. 8(1) : 129-153.
5. هيرد، ج. (2013). القوى العظمى والاستقرار الاستراتيجي في القرن الحادي والعشرين. أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية.
6. Buzan, B. & Hansen, L. (2009). The Evolution of International Security Studies. New York : Cambridge University Press.
7. Buzan, B. (1991). People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era. London : Boulder Lynne Rienner.
8. Buzan, B. et al. (1998). Security a New Framework for Analysis. London : Boulder Lynne Rienner.
9. Brauch, H.G. (2011). Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. In H.G. Brauch et al (eds.). Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. (pp.61-106). Berlin : Springer.
10. شحات، ر . ش. (2014). تحديات الأمن القومي المصري بعد ثورة يناير 2011. رسالة دكتوراة غير منشورة. القاهرة: أكاديمية ناصر العسكرية العليا.
11. معروف، ش. (2014). إدراك التهديد وأثره في إدارة الأزمة الدولية. بغداد: دار الحكمة.
12. Waever, O. (1989). Security, The Speech Act : Analyzing the Politics of a Word. Working paper.19. Copenhagen : Centre for Peace and Conflict Research.
13. Buzan, B. & Waever, O. (2003). Regions and Powers : The Structure of International Security. New York : Cambridge University Press.
14. الزبيدي، ف.ح. (2015). منهجية تقييم مخاطر الأمن القومي: دراسة تحليلية لمنهجية تقييم مخاطر الأمن القومي. ***مجلة رؤى إستراتيجية***. (11): 8-47.
15. Kouabenan, D.R. (2007). Incertitude, Croyance et Management de la Sécurité. ***Le travail Humain***. 70(3) :271-287.
16. بورد ريكس، إ.ب. (2008). إدارة المخاطر والأزمات والأمن. (ترجمة المغربي أحمد). القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع.

17. Jervis, R. (1976). Perception and Misperception in International politics. New Jersey : Princeton University Press.
18. Holsti, O.R. (1970). The Cognitive Structuring of John Foster Dulles. In J.H. Kessel (ed.). Micropolitics, Individual and Group Level Concepts. (pp.384-404). New York : Holt Rinehart and Winston Inc.
19. Walker, S. & Schafer, M. (2006). Beliefs and Leadership in world Politics : Methods and Applications of Operational Code Analysis. New York : Palgrave Mc Millan.
20. غي، س. (2015). دستور الجمهورية التونسية وحوكمة القطاع الأمني. تونس: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.
https://bit.ly/2FXNrnF
21. عمرو، ع.ر. وآخرون. (2012). تحديات التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية. القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان.
22. صايغ، ي. (2016). معضلات الإصلاح: ضبط الأمن في المراحل الانتقالية في الدول العربية. بيروت: مركز كارنيجي للشرق الأوسط.
23. إبراهيم علي، ح. (2011). الأمنوقراطية والتحول الديمقراطي في المنطقة العربية. ***مجلة السياسة الدولية***. 46(184): 50-53.
24. صفار، م. (2011). إدارة مرحلة ما بعد الثورة...حالة مصر. ***مجلة السياسة الدولية***. 46(184): 18-27.
25. محمود مصطفى، ن. (2014). الثورات العربية في النظام الدولي. القاهرة: دار البشير للثقافة.
26. Schnabel, A. (2015). Human Security Sector Reform : Mutually Reinforcing Approaches Towards People Centred Security Provision. In P. Jackson (ed.). Handbook of International Security and Development. (pp.64-79). USA : Edward Elgar Publishing.
27. Bright, J. (2012). Securitisation, Terror and Control : Towards a Theory of the Breaking point. ***Review of International Studies***. 38(4) :861-879.
28. عبد الوهاب، ش. (2017). توظيف "أمننة الإرهاب" في هيمنة القوة وانتهاك الحقوق. ***مجلة السياسة الدولية. ملحق اتجاهات نظرية***. (207): 31-36.
29. Hendrickson, D. & Karkoszta, A. (2002). The Challenges of Security Sector Reform. In SIPRI Yearbook. Armaments, Disarmament and International Security. (pp.175-201).
30. بن محفوظ، ه. (2016). واقع القطاع الأمني في تونس 5 سنوات من الانتقال الديمقراطي.
https://bit.ly/2YzBVFs 2016/12/22
31. عبد الفتاح، ل. وحمزاوي، ز.ع. (2017). الإصلاح الأمني بالمنطقة العربية الأبعاد والرهانات. وجدة: مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية.
32. تقرير التنمية الإنسانية العربية. (2009). تحديات الأمن الإنساني في الدول العربية. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. المكتب الإقليمي للدول العربية.
https://bit.ly/2YymRlh
33. تقرير اجتماع الخبراء. (2012). تحديات تحول قطاع الأمن في الدول العربية في مرحلة الانتقال السياسي والمجتمعي. بيروت: الاسكوا ومركز كارنيجي للشرق الأوسط.
34. صايغ، ي. (2015). الفرصة الضائعة: السياسة وإصلاح الشرطة في مصر وتونس.
https://bit.ly/3gnqmqU

35. صايغ، ي. (2015). الدول المنهارة: إصلاح قطاع الأمن في ليبيا واليمن.
https:// https://bit.ly/31rYRs5
36. ميلر، ل. ومارتيني، ج. (2013). التحول الديمقراطي في العالم العربي. معهد أبحاث الدفاع الوطني. مؤسسة راند.
https://bit.ly/34uLskU
37. بلانيتي، د.ج. (2012). تحول قطاع الأمن في ضوء الصحوة العربية. واشنطن: معهد السلام الأمريكي.
38. حسن، ب.د. (2018). عسكرة السياسة وتجديد السلطوية. القاهرة: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان.