

تعزير الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني في فلسطين

ماهو القطاع الأمني؟

الإطار القانوني والسياساتي

المجتمع المدني

هيئات الرقابة التشريعية

السلطات التنفيذية

المقدمون الرئيسيون
للخدمات الأمنية
والقضائية

يتألف القطاع الأمني من الجهات الرئيسية المكلفة بتوفير الأمن والعدالة، بالإضافة إلى إدارتها والمؤسسات التي تمارس الرقابة عليها. وينظم الإطار القانوني والإطار السياسي المهام التي تنفذها هذه الجهات، كما يحكم سلطاتها وهيكلاتها التنظيمية.

الجهات الرئيسية المكلفة بتوفير الأمن والعدالة:

- ◆ قوى الأمن (القوات المسلحة، والشرطة، والمخابرات، والأجهزة الأمنية، إلى جانب جيوش التحرير وجماعات التمرد).
- ◆ الهيئات المكلفة بإنفاذ القانون والعدالة (المحاكم، وأجهزة النيابة، والسجون وأنظمة القضاء التقليدية (القضاء العشائري)).

المؤسسات المكلفة بالإدارة والرقابة:

- ◆ أجهزة الإدارة والرقابة التابعة للسلطة التنفيذية (الرئاسة، مجلس الوزراء، ووزراء الدفاع والداخلية والعدل والمالية).
- ◆ أجهزة الإدارة والرقابة التابعة للسلطة التشريعية (البرلمان واللجان التي تعمل تحت مظلتها، ومكاتب التحقيق العسكري (الأمبودسمان)).
- ◆ جهات الرقابة غير الرسمية (مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام، ومراكز الأبحاث والمؤسسات الناشطة في مجال التأثير في السياسات).

يسهم عدد كبير من الأطراف الدولية في هذه المرحلة في تقديم المساعدات لإصلاح القطاع الأمني الفلسطيني. ففي عام ٢٠٠٩ وحده، قدّمت الدول المانحة ما يزيد عن ١٠٠ مليون دولار لدعم ومساندة تطوير الجهات الرئيسية المكلفة بتوفير خدمات الأمن والعدالة في فلسطين (أنظر الإطار في الجانب المقابل).

وقد وُعت معظم الدول المانحة، التي تتولى دعم القطاع الأمني الفلسطيني على إعلان باريس بشأن فعالية المساعدات الذي رعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)) في عام ٢٠٠٥. ومن خلال هذا الإعلان، التزمت الدول الموقعة باحترام مبدأ الملكية المحلية في مجال مساعدات التنمية (بما في ذلك إصلاح القطاع الأمني). غير أن التدفق الهائل للأموال التي توجّهها الدول المانحة إلى الأراضي الفلسطينية وتولي دول مختلفة منها تنفيذ المشاريع فيها يثير تساؤلاً حول امتلاك الفلسطينيين لزاماً إجراءات إصلاح قطاعهم الأمني.

في هذا السياق، أطلق مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمركز الفلسطيني لإدارة القطاع الأمني مشروعاً يسعى إلى تقييم التحديات التي تواجه تعزير الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني. وفي الفترة الواقعة بين شهري أيار/مايو وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، عقد المركزان سلسلة من ورشات العمل في مدينتي رام الله وأريحا بهدف تحديد الوسائل والأساليب التي تكفل الارتقاء بالملكية المحلية للإجراءات الحالية التي يطبقها الفلسطينيون في إصلاح قطاعهم الأمني وتعزيرها. وقد حضر ورشات العمل ممثلون عن مختلف الأطراف المعنية بإصلاح القطاع الأمني، بما فيها الأجهزة الأمنية، والسلطة الوطنية الفلسطينية، والمجلس التشريعي، والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني. وناقش المشاركون في ورشات العمل المذكورة المعايير الدولية المرعية في إصلاح القطاع الأمني، كالمبادئ التوجيهية بشأن إصلاح القطاع الأمني الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) وتطبيقها على السياق الفلسطيني. كما تطرّق المجتمعون إلى الممارسات التي تنتهجها الدول المانحة في هذا المجال، واعتماد الفلسطينيين على المساعدات والدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في توطيد الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني وترسيخها، بالإضافة إلى القيود الداخلية والخارجية التي تحول دون تعزير هذه الملكية.

يستعرض هذا العدد من 'نافذة' على إجراءات إصلاح القطاع الأمني في فلسطين' ملخصاً بأهم النتائج التي خرجت بها ورشات العمل التي نُظمت برعاية مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمركز الفلسطيني لإدارة القطاع الأمني حول الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني. ويبيّن هذا العدد الطريقة التي يقيم بها الفلسطينيون ملكيتهم لزاماً إجراءات إصلاح قطاعهم الأمني

والسبيل إلى تعزيزها والارتقاء بها. وتعبّر الآراء التي يستعرضها هذا العدد عن وجهات نظر المشاركين في ورشات العمل المذكورة، وهي لا تعبّر بالضرورة عن رأي مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة.

ما الذي يعنيه امتلاك إجراءات إصلاح القطاع الأمني بالنسبة للفلسطينيين؟

تعني الملكية من وجهة نظر المشاركين في ورشات العمل التي نظّمها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمركز الفلسطيني لإدارة القطاع الأمني أنه ينبغي أن يقوم الفلسطينيون أنفسهم، وليس الدول المانحة، على تصميم سياسات وبرامج القطاع الأمني وتنفيذها ومراجعتها.

إعداد السياسات وتولي زمام تنفيذها:

- ◆ 'تعني الملكية المحلية أن نقوم نحن بإعداد خطط إصلاح قطاعنا الأمني وأن نتولى تنفيذها.'
- ◆ 'نحن لا نريد لقوى الأمن أن تقع تحت تأثير أي دولة كانت.'

الرقابة على توزيع المساعدات:

- ◆ 'تتألف الملكية من ثلاثة عناصر: خطة، وأموال ورقابة على التوزيع.'
- ◆ 'لا يملك الفلسطينيون الرقابة على توزيع المساعدات. بل تتحكم الدول المانحة في تنظيم إنفاق هذه المساعدات بسبب الانقسام السياسي القائم وتعطل المجلس التشريعي.'
- ◆ 'تتمثل مشكلتنا في أننا لا نملك المال. فمن يملك المال، يملك النفوذ.'

ما هي العقوبات التي يواجهها العمل على تعزيز الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني؟

يرى المشاركون في ورشات العمل المذكورة أن الاحتلال الإسرائيلي والانقسام السياسي الداخلي يعوقان تعزيز الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني في فلسطين. وأشار بعض المشاركين إلى أنه من المستحيل تحقيق الملكية المحلية المرجوة في ظل وجود الاحتلال. كما اتفق المتحاورون على أن الاعتماد على المساعدات الخارجية وعدم تنسيقها بصورة فعالة وناجعة من جانب الفلسطينيين يشكل عقبات أخرى في هذا المجال.

الاحتلال الإسرائيلي:

- ◆ 'لا معنى لتقديم المساعدة للقوات الأمنية طالما ظل الاحتلال قائماً. فنحن لن نستفيد من الدعم الذي تقدّمه الدول المانحة لنا إذا لم ينته الاحتلال.'
- ◆ 'لن نقوم للإصلاح قائمًا طالما بقي الاحتلال جاثماً على أرضنا.'
- ◆ 'إننا الآن في مرحلة لا تكاد تنتهي من البناء. فإسرائيل تدمّر مقدّراتنا ونحن نعاود بناءها من جديد. إننا على هذا الحال من البناء وإعادة البناء منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية.'
- ◆ 'لا تكمن المشكلة في غياب الملكية المحلية على أرض الواقع فحسب، بل إن الاتفاقيات السياسية نفسها تفتقر إلى التوازن.'

الانقسام السياسي والمؤسّساتي بين الفلسطينيين:

- ◆ 'يعاني قطاعنا الأمني من التشتت، حيث أنشئ قطاع أمني في الضفة الغربية وآخر في قطاع غزة.'
- ◆ 'هل نحن بحاجة إلى القوات الأمنية بصفتها جزءاً من المقاومة، أم أننا بحاجة إلى قواتٍ تلتزم بالاتفاقيات السياسية، من أجل إنهاء الاحتلال؟'
- ◆ 'يجب أن يتطرق الحوار الوطني إلى قضية الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني. ولكننا نرى هذا الحوار يركز على مناقشة إعادة هيكلة القوات الأمنية فقط.'
- ◆ 'لا يجوز استخدام القوات الأمنية لمنع المقاومة والوقوف في وجهها. ولن نتعزز الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني طالما بقي الانقسام الداخلي قائماً.'
- ◆ 'إننا بصفتنا قوات أمنية مجبرون على الالتزام بالاتفاقيات السياسية، لأن المجتمع الدولي يساندنا في ذلك.'
- ◆ 'يعتبر تحقيق المصالحة فيما بيننا خطوة هامة نحو تعزيز امتلاكنا لزماد إصلاح قطاعنا الأمني.'

الاعتماد على المساعدات الخارجية:

- ◆ 'لن نتمكن من صرف رواتب الموظفين الحكوميين إن لم نحصل على المساعدات الخارجية. فاقصادنا ضعيف. ويأتي ما يزيد عن ٥٠٪ من موازنتنا من المساعدات التي تقدّمها الدول المانحة لنا.'
- ◆ 'هناك شعورٌ عامٌّ بأننا لا نستطيع رفض ما تطلبه الدول المانحة منا. فنحن نخشى من فقدان المشاريع التي ترعاها هذه الدول.'

تسييس المساعدات:

- ◆ 'لا يعتبر الإصلاح مسألةً حديثةً في فلسطين، بل إنه مرتبطٌ بأجندات الدول المانحة. نحن لسنا شركاء في هذه العملية.'
- ◆ 'ترتبط المساعدات التي تقدّمها الدول المانحة بالاتفاقيات السياسية، وليس بأولوياتنا نحن. فللدول المانحة أجنداتها الخاصة التي تحاول فرضها علينا.'

غياب التنسيق بين الأطراف الفلسطينية المعنية بإصلاح القطاع الأمني:

- ◆ 'ينبغي على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تنسّق إجراءات عملها قبل تنسيق عملها مع الدول المانحة. ويتوجب علينا أن نحدّد أجندتنا وأن نُعدّ خططنا الوطنية في هذا الشأن.'
- ◆ 'عندما كنت أتولى قيادة إحدى القوات الأمنية، لم أكن أتلقي أية تعليمات حول كيفية التعامل مع الدول المانحة.'

كيف يقيّم الفلسطينيون الدعم الذي تقدّمه الدول المانحة لإصلاح قطاعهم الأمني؟

بينما يدرك المشاركون في ورشات العمل التي نظّمها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمركز الفلسطيني لإدارة القطاع الأمني بأن النجاح في إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني يعتمد

على الدعم الذي توفره الدول المانحة، فقد عبّروا عن عدم رضاهم عن تحكم تلك الدول في الخطط التي يعدّها الفلسطينيون لإطلاق مشاريع الإصلاح الأمني وتنفيذها.

ما الدور الذي يؤديه المجتمع المدني؟

يعتقد المشاركون في ورشات العمل المذكورة أن المجتمع المدني لا يشارك في إصلاح القطاع الأمني. ويرون أن مؤسسات المجتمع المدني تعتمد على الدعم الذي تقدمه الدول المانحة، مثلهم مثل السلطة الوطنية الفلسطينية.

أهمية توسيع قاعدة مشاركة الأطراف المعنية في المجتمع المدني:

◆ 'يمثل إصلاح القطاع الأمني قضية سياسية وأمنية في آن معاً. ولكي يُكتب النجاح لهذا الإصلاح، يجب توسيع نطاق مشاركة جميع القوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في هذه العملية.'

◆ 'يجب أن يملك الشعب الفلسطيني إجراءات إصلاح القطاع الأمني. كما يجب أن يشارك المجتمع المدني في إصلاح هذا القطاع بصورة كاملة.'

اعتماد مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني على المساعدات الخارجية:

◆ 'دعونا لا نخدع أنفسنا. تتولى الدول المانحة ذاتها تمويل مؤسسات المجتمع المدني والسلطة الفلسطينية. لذلك، تواجه منظمات المجتمع المدني نفس المشاكل التي تواجهها قوى الأمن مع الدول المانحة.'

◆ 'يثير التمويل الخارجي التساؤلات حول ولاء بعض مؤسسات المجتمع المدني.'

غياب الرقابة العامة الناجمة والفعالة:

◆ 'تستخدم الأحزاب السياسية القوات الأمنية من أجل تنفيذ برامجها السياسية.'

◆ 'إن دور المجتمع المدني في ممارسة الرقابة ضعيف جداً.'

◆ 'لا تتقوى الأمن والمجتمع المدني ببعضهما البعض. وإذا ما ساد انعدام الثقة بين الطرفين، فمن الصعب حينئذ تحقيق الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني.'

كيف يمكن تعزيز الملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني؟

خرج المشاركون الذين حضروا المؤتمر الذي عقده مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والمركز الفلسطيني لإدارة القطاع الأمني وورشات العمل التي نظّمها المركزان بالتوصيات التالية من أجل النهوض بالملكية المحلية لإجراءات إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني وتعزيزها:

إعداد استراتيجية منسجمة ومُحكمة لإصلاح القطاع الأمني:

◆ 'يتوجّب علينا أن نعدّ سياسةً أمنيةً تتواءم مع وضعنا نحن الفلسطينيين.'

◆ 'نحن بحاجة إلى إطار استراتيجي يمكننا من تحديد أولوياتنا في إصلاح القطاع الأمني. كما يتوجب علينا أن نتبنى منهجيةً لإعداد برامج تستمر لعدة سنوات في هذا الخصوص.'

◆ 'إننا نستطيع مواجهة الانقسام الحالي من خلال بناء أجهزة أمنية بعيدة عن الفصائلية.'

الاستعداد للاستفادة من أفضل الممارسات المرعية والتعلم منها:

◆ 'علينا أن نستفيد من التجارب التي خاضتها الدول الأخرى. وهذا ليس عيباً لأننا لا نزال مستجدين في هذا المجال. فالقوات الأمنية في الدول المانحة تعمل منذ عقود.'

◆ 'لا تستطيع أية دولة إصلاح قطاعها الأمني دون الحصول على المساعدة الدولية الضرورية. علينا أن نلجأ إلى شركائنا.'

الافتقار إلى إدارة التعاون بين الدول المانحة والأجهزة الأمنية:

◆ 'كيف يمكن أن تسمح دولة ما لقادة قطاعها الأمني بالتواصل مع الدول المانحة بصورة مباشرة؟ هذا الأمر غير مقبول.'

◆ 'يجب مناقشة قضية التنسيق بين قواتنا الأمنية والدول المانحة بصورة جدية، حيث يُنظر إلى توجّه المانحين إلى الأجهزة الأمنية بشكل مباشر باعتباره أمراً يفتقر إلى الشفافية.'

◆ 'لا يجوز للدول المانحة أن تتعامل مع ضباط الأجهزة الأمنية بشكل مباشر، بل يتعين عليها التوجه إلى وزارة الداخلية.'

الافتقار إلى الرقابة على المستشارين الأجانب:

◆ 'يعمل غالبية ممثلي الدول المانحة بدافع من حسن النية. ولكن السفارات ترسل إلينا قوائم بأسماء الخبراء الذين يدخلون بلدنا. فكيف لنا أن نتأكد من أن هؤلاء الأشخاص هم خبراء فعلاً؟'

◆ 'يكلّفنا الخبير الذي يأتي إلى فلسطين ١٠,٠٠٠ دولار في اليوم الواحد، وهو ما يمثل متوسط ما تعيش به أسرة فلسطينية في شهر كامل. إن خمس المساعدات التي توردها الدول المانحة تذهب إلى المستشارين الأجانب.'

◆ 'ترسل الدول المانحة إلينا ضباطاً متقاعدين وتريد توزيعهم على مراكز الشرطة. أنا لا أقبل بذلك، كما إنني لا أريد أن أرى قواتنا الأمنية توضع تحت وصاية أجنبية.'

تباين الأولويات بين الفلسطينيين والدول المانحة:

◆ 'يكلّف تدريب أفراد قوات الأمن الوطني في الأردن ٥٠ مليون دولار. وبذلك، فسوف يقول الناس أن هؤلاء الأفراد ينزلون في فنادق فخمة.'

◆ 'يجب تدريب أفراد قوى الأمن في فلسطين من أجل تعزيز الاقتصاد المحلي وتقويته، حيث تعود الأرباح المتحصلة عن الطعام الذي يقدم لهؤلاء الأفراد وعن إقامتهم في الفنادق بالفائدة على فلسطين.'

◆ 'تزوّدنا الدول المانحة بالعتاد والمعدات التي تريدها هي، وليس تلك التي نريدها نحن.'

◆ 'أنا نواجه صعوبة في تنفيذ مشاريع إصلاح قطاعنا الأمني بسبب الرؤية التي تحملها الدول المانحة والوسائل والبرامج التي ترى تنفيذها.'

تولي زمام عملية الإصلاح الأمني:

- ◆ 'علينا أن نعتمد على أنفسنا بقدر ما نستطيع.'
- ◆ 'علينا أن نقول "لا" للدول المانحة التي لا توفر لنا المعدات والمركبات التي نريدها. وعلينا أن لا نخشى من ضياع العروض التي تقدمها هذه الدول لنا. يجب أن نكون قادرين على الرفض.'
- ◆ 'نستطيع أن نوّفر التدريب الذي نحتاجه بأنفسنا. فحتى التدريب الذي يتلقاه أفراد قوات الأمن الوطني في الأردن يستند إلى برامج التدريب التي نُعدّها نحن.'
- ◆ 'لماذا يتعيّن علينا أن نرسل أفراد أجهزتنا الأمنية للتدريب في أوروبا في الوقت الذي نملك فيه مؤسساتٍ تستطيع توفير نفس التدريب هنا.'

تعزيز دور المجتمع المدني:

- ◆ 'يجب توسيع نطاق مشاركة المنظمات غير الحكومية في متابعة التقدم الذي يتمّ إحرازه في مجال إصلاح القطاع الأمني.'
- ◆ 'يجب أن يشارك المجتمع المدني الفلسطيني في إعداد خطط الإصلاح الأمني، حيث تحتل هذه المشاركة أهمية خاصة لأنها تكفل للشعب الفلسطيني امتلاك زمام إجراءات إصلاح قطاعه الأمني.'

حماية المشاريع الاستثمارية التي تقدمها الدول المانحة:

- ◆ 'أستغرب لماذا لا تخضع الدول المانحة لإسرائيل للمساءلة عن الخراب الذي تلحقه ببنيتنا التحتية التي شُيِّدت بالأموال التي قدمتها هذه الدول نفسها.'

تعزيز التنسيق على المستوى الوطني والارتقاء به:

- ◆ 'يجب علينا أن نعيد صياغة منهجيتنا في التعامل مع المساعدات الخارجية بناءً على احتياجاتنا نحن. إننا بحاجة إلى تعزيز التعاون بيننا لكي نتمكن من تحديد أولوياتنا وفرضها.'
- ◆ 'علينا إنشاء هيئة أركان عامة أو لجنة مشتركة للقوات الأمنية لكي تتولى المسؤولية عن التواصل مع الدول المانحة.'
- ◆ 'لا يجوز للقوات الأمنية والشرطة أن تتعامل بصورة مباشرة مع الدول المانحة. وقد شرع مجلس الوزراء في الأضطلاع بالتنسيق مع هذه الدول بالنيابة عن جهاز الشرطة.'
- ◆ 'يجب أن تشكل وزارة الداخلية حلقة الاتصال الرئيسية بين الدول المانحة وقوى الأمن.'

إعداد أدوات ناجعة لمتابعة المساعدات الخارجية:

- ◆ 'علينا إعداد نظام ومؤشرات مشتركة فعالة لمتابعة المساعدات.'
- ◆ 'علينا أن نتأكد من أن الأجهزة الأمنية تمتلك أنظمةً داخليةً جيدةً للرقابة. فنحن نستطيع إحراز التقدم والتطور إذا كانت هذه الأجهزة توظف نظاماً جيداً للمساءلة.'

ربط فعالية المساعدات المقدّمة في مجال إصلاح القطاع الأمني مع إدارة المال العام:

- ◆ 'فعالية المساعدات وإصلاح القطاع الأمني مسألتان مرتبطتان ببعضهما البعض.'
- ◆ 'تتطلب فعالية المساعدات إجراءاتٍ سليمةً لإدارة المال العام.'
- ◆ 'علينا أن نعزّز الشفافية والانضباط في عمليات الإنفاق.'

تمثل هذه 'النافذة' التي يضعها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة بين يدي القارئ إصداراً جديداً ينشره مكتب المركز في مدينة رام الله، وتشتمل على تقارير تتناول مواضيع بارزة في مجال حكم القطاع الأمني في فلسطين، وهي تستهدف العاملين في مجال إصلاح القطاع الأمني على المستويين المحلي والدولي.

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، مكتب رام الله ♦ شارع المعارف، ٣٤، رام الله ♦ الضفة الغربية، فلسطين
هاتف: ٢٢٩٥ ٦٢٩٧ (٠) ٩٧٢ + ♦ فاكس: ٢٢٩٥ ٦٢٩٥ (٠) ٩٧٢ + ♦ الموقع الإلكتروني: www.dcaf.ch