



# بناء الأسس وانطلاق العمليات الانتقالية في قطاع الأمن لمحة عامة عن الدروس والممارسات الدولية

موجز السياسات

## 1. الأهمية الحاسمة للملكية المحلية / الالتزام السياسي

لا توجد خارطة طريق معيارية أو نموذج قياسي دولي مُوحّد لإجراء عملية انتقالية أو خطة لتطوير القطاع الأمني. ففي حين تختلف الخطوات أو الآليات أو حتى المكونات الأساسية للسياقات الانتقالية اختلافاً كبيراً في مختلف الأمثلة الحديثة التي شهدت انتقالاً من نظام عسكري إلى حكم مدني، فإن السمة المشتركة أو حتى الهدف الأساسي لعمليات الانتقال الدائم هو إرساء قطاع أمني يخضع أكثر للمساءلة ويكون أكثر تمثيلاً واستجابة تحت مراقبة سلطات مدنية. وبالتالي، فإن الأهداف تتجاوز بكثير مجرد سحب قطاع الأمن من الحياة السياسية والعودة بالجنود إلى التكتات لتشمل أيضاً توجيه الدور العام للقطاع ووظائفه لخدمة المواطنين. وقد كانت فعلاً هذه هي الأهداف المُحدّدة في عمليات الانتقال العسكري في جنوب إفريقيا وغانا وأوروبا الشرقية بعد نهاية الحرب الباردة وفي تشيلي والبيرو في أمريكا اللاتينية. إلا أنه لا يُمكن استقراء المكونات أو العناصر الخاصة التي ساهمت في النجاح أو الفشل في سياق مُحدّد للافتراض بأن نفس النهج سيؤدي إلى نتائج مماثلة في سياق آخر، بل ينبغي بدلاً من ذلك أن يرتبط تسلسل وأولويات أي عملية انتقالية مُحدّدة بذلك السياق وأن يعتمدوا على قدرة القطاع وعلى التهديدات الأمنية القائمة والإرادة السياسية والتزامها بمعالجة القضايا الهيكلية أو التنظيمية الصعبة في قطاع الأمن وأخيراً على التمويل المتاح لدعم الإصلاح والتنمية في القطاع.

لكّن مفتاح نجاح أي عملية انتقالية يظلّ عادة مشروطاً بالملكية الوطنية والالتزام السياسي بالعملية من قبل جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في البلاد سواء كانوا من داخل القطاع الأمني أو من المجتمع بشكل أوسع. فقد أظهرت التجارب الدولية في أفغانستان ومالي وبوركينا فاسو ومن قبلها في كمبوديا واليونان والبوسنة بأن محاولة إجراء إصلاحات أو عمليات انتقالية دون تبنّيها بشكل أساسي من طرف أصحاب المصلحة الأساسيين غالباً ما تؤدي بمرور الوقت إلى انهيار أبرز الأحكام والاتفاقات الانتقالية إن لم تزد بشكل كبير من خطر الانقلابات المحتملة للتراجع عن المسار. وبالتالي فإنه يجب أن تستند القرارات الرئيسية المتعلقة بهيكل الإصلاحات في قطاع الأمن وتوزيعها ونطاقها إلى حوار وطني، وأن تعتمد على درجة من توافق الآراء من قبل جميع أصحاب المصلحة بدلاً من محاولة فرضها غوةً على أي من الأطراف، كما ينبغي أن يبقى هذا الحوار قائماً إلى أن تتحقق العملية الانتقالية بالكامل. وتكمن أهمية الحوار بشكل خاص عندما تحتفظ العناصر العسكرية بنفوذ وقوة كبيرين، حيث تُظهر معظم الأمثلة عبر العالم بأنه يجب أن تتوفر لهذه العناصر حلولاً مُشرّفة وأن يكون لها صوت في العملية حتى لا تتحوّل إلى عناصر مُفسدة محتملة في العملية.

تتجلى أهمية تبنّي مختلف الفاعلين في القطاع للعملية الانتقالية في عدد من التجارب الدولية. غالباً ما يتمثل الخط الرفيع الفاصل بين فشل العملية ونجاحها في عدم الالتزام المُحتمل للقوات المسلحة أو لسلطات أخرى في الدولة بالعملية، ما لم تتأكد هذه السلطات نسبياً من أنّ النتيجة النهائية ستكون في مصلحتها. فقد حافظ الجيش في معظم العمليات الانتقالية بدرجة مُحدّدة من النفوذ وظلّت مُختلف الأطراف تستشير به بشأن القرارات الرئيسية المتعلقة بسلطاته وموارده وشؤونه الداخلية مع وجود بعض الاستثناءات في حال تراجع نفوذ الجيوش بشكل كبير بعد انهيار اقتصادي أو عسكري (كما حدث ذلك على سبيل المثال في الأرجنتين بعد فوكلاند أو اليونان في أعقاب الصراع في قبرص) أو حيث كان هناك تدمير لثقة الجمهور في القوات المسلحة (مثل بيرو) ممّا يسمح للعناصر المدنية بإملاء شروط الانتقال بشكل كبير. غير أنه حتى في هذه الحالات، احتفظت العناصر المدنية في الحكومة ببعض الاعتبار للحفاظ على كرامة القوات المسلحة في العملية الانتقالية من أجل تعزيز المُصالحة وبناء الدولة.

يجب تعزيز الشعور بملكية العملية داخل قطاع الأمن نفسه وخارجه. فعلى سبيل المثال وبعد عقود من الأنظمة الاستبدادية في اليونان، أدّى عدم تبنّي العملية من طرف ضباط من المستوى المتوسط إلى عدة محاولات انتقالية قصيرة الأجل. ففي هذه الحالة، لم يكن الجنرالات بل الضباط المتوسطون هم الذين فشلوا في استقراء منافع العمليات الانتقالية المُتفق عليها وبالتالي عملوا عديد المرات على التصدي إلى محاولات التحرير أو الانتقال الديمقراطي.<sup>1</sup> تُسلط التجربة اليونانية الضوء على ضرورة تفادي التشرذم والتفكك داخل قطاع الأمن خلال المرحلة الانتقالية، الأمر الذي يخلق المزيد من الضبابية وعدم القدرة على التنبؤ، كما يزيد من عدد المُفسدين المحتملين في العملية. لوحظ الكثير من التباين على مستوى الالتزام بعملية الانتقال أو الإصلاح في السنوات الأخيرة في كلاً من مالي وبوركينا فاسو والبيرو.

غالباً ما يُمثل المجتمع الدولي لاعباً رئيسياً في عمليات الانتقال الأمني وفي حوكمة وإصلاح قطاع الأمن، كما يتجسّد ذلك في العديد من الأمثلة الحديثة لعمليات الانتقال الناجحة (على غرار ما حدث في غامبيا، والنيجر، وأوروبا الشرقية بعد الحرب الباردة، وجنوب إفريقيا، والسنغال، وتونس، وسيراليون وغيرها) حيث أُعجب المجتمع الدولي دوراً داعماً مهماً. لا يقتصر دور المجتمع الدولي عادةً في مثل هذه العمليات على توفير الدّعم المالي والتقني (الاستشاري أو التدريبي) لتنفيذ المرحلة الانتقالية ولكن يُمكن لوجود وتأثير أطراف دولية أن يكون مفتاحاً لتيسير (أو حتى التوسط / التحكيم في) المناقشات، وتوفير الشرعية والدعم السياسي لاتفاق السلام/مبادرات الإصلاح الرئيسية. غالباً ما يرتبط مستوى المشاركة الدولية في العمليات الانتقالية بأهداف ونوايا هذه العمليات في تحقيق التكامُل مع المجتمع الدولي أو الإقليمي (مثل اندماج دول أوروبا الشرقية في حلف شمال الأطلسي) أو مدى امتلاك أصحاب المصلحة الوطنيين القدرة (المالية أو التقنية) على تنفيذ الانتقال، ولكن في هذه الحالة، يجب أن يطلبها أصحاب المصلحة الوطنيون بدلاً من فرضها. إلا أنه تجدر الإشارة أنّه مع تزايد المنافسة الدولية على التمويل المحدود من الجهات المانحة، فإنّه لا يُمكن تأكيد أو ضمان تمويل المانحين بمجرد قيام عملية الانتقال، كما أن الكثير من الشركاء الدوليين يجعلون دعمهم مشروطاً بتعهد عملية الانتقال المُعلنة باحترام أطر/التزامات السياسات الدولية والالتزامات القانونية. يُمكن في هذا الإطار ذكر أمثلة حديثة لعمليات انتقالية هامة حدثت في إثيوبيا (تعيين رئيس الوزراء أبي سنة 2017 بعد رحيل الجبهة الشعبية لتحرير تيغراي من السلطة، وانتخابات زيمبابوي سنة 2018 بعد رحيل الرئيس موغابي.) لم يصحّب هذه الانتقالات أي ارتفاع ملحوظ في المساعدات الدولية المُقدّمة (تلقت كلا الدولتين عدداً ضئيلاً من مشاريع الدعم صغيرة

<sup>1</sup> <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/soeu-2021-0075/html?lang=de>

الحجم) بسبب ثُوْف العمليات الانتقالية وعدم تلبية متطلبات إشراك مُختلف أصحاب المصلحة في صنع السياسات، أو بسبب التركيز على الانتقال بدلاً من قضايا الحوكمة أو الإدارة أو الرقابة. في المُقابل، تلقت غامبيا، وهي دولة تُقل أهمية من الناحية الجيوسياسية (1.2 مليون شخص)، دعماً أكبر بكثير في عملياتها الانتقالية مُقارنةً بـ إثيوبيا وزيمبابوي مجتمعين لأنَّ تخطيطها الانتقالي لقطاع الأمن شمل تعهُدات قوية أوجه الالتزامات الدولية، كما تمَّ الالتزم بمختلف أطر وسياسة حوكمة وإصلاح قطاع الأمن<sup>2</sup> (خاصةً إطار سياسة إصلاح قطاع الأمن في الاتحاد الأفريقي). تتجلى هذه المُقاربة في منطقة الساحل، حيث يتم سحب المساعدات الدولية من مالي و بوركينا فاسو لصالح النيجر كونه حافظ على التزاماته بالممارسات الدولية الجيدة في مجال إدارة قطاع الأمن.

يُعتبر وجود سياسة واستراتيجية واضحة ومُتسقتين مع المساعدة المُقدّمة من المانحين عاملاً أساسياً لحسن إدارة الإعانات/المساعدات الدولية المُقدّمة من المانحين، وكذلك لضمان المشاركة القوية لأصحاب المصلحة الوطنيين في تحديد وتنفيذ الأولويات. يُمكن أن تتعطل مساعدات المانحين أو أن يختار المانحون مجالات أخرى للعمل عليها في حال غياب إطار استراتيجي واضح للسياسات، إطار استراتيجي واقعي (ميسور التكلفة/قابلاً للإنجاز) ويحترم الالتزامات الدولية والممارسات الجيدة.

### الجدول الزمني للانتقال / القدرة على تحمّل التكاليف

من أبرز الدروس المستفادة من عمليات الانتقال والتحوّل في قطاع الأمن ضرورة وضع جداول زمنية ومعايير واقعية وميسورة التكلفة. غالباً ما تكون العمليات الانتقالية في قطاع الأمن بطيئة وتتطلب التزاماً وتخطيطاً على المدى الطويل قبل الحصول على نتائج مرجوة. فعندما تتوفر بيئة مواتية إن لم تكن مثالية وعوامل (مثل التزام السياسي وموارد مالية ودعم شعبي داخل وخارج قطاع الأمن)، يُمكن تحقيق تحوّل شامل نسبي في فترة تمتد بين خمس إلى عشر سنوات، كما كان الحال في جنوب إفريقيا (منتصف 1990) وأوروبا الشرقية (الموجة الأولى والثانية من دول الانضمام إلى الحلف الأطلسي في 1998-2004) وغانا (أوائل 1990) وأوكرانيا (2014-2021) أو كولومبيا (2010-2020) - غير أن الفترة الزمنية الأكثر شيوعاً للحصول على نتائج إيجابية تتراوح بين عشرة وعشرين سنة إذا ما وُجد التزام المستمر بالإصلاح. مثال على ذلك هو دولة تشيلي التي فقدت فيها السلطة نظام عسكري قاده بينوشيه بشدة بعد استفتاء عام 1989 وكان لديها موارد وطنية كبيرة مُتاحة لدعم الانتقال لكنها لم تتمكن من استعادة أغلب المُكونات الضرورية للإشراف المدني على قطاع الأمن إلا سنة 2005 وذلك بشكل تدريجي بعد ثلاث دورات انتخابية ناجحة وبعد إجراء عدد من التغييرات الدستورية.<sup>3</sup> تستغرق مسارات صعبة وعمليات مُعقّدة مثل تكامل ودمج القوات فيما بينها وتحديثها واعتماد الحجم المُلائم وبناء القدرات وقتاً طويلاً مع العلم بأنه لا توجد طرق مُختصرة لتحقيق تأثيرات سريعة في إطار زمني مضغوط. وحتى الأمثلة الأكثر نجاحاً التي تمّ ذكرها سابقاً لا تزال تخضع لإصلاحات تهدف إلى التراجع عن بعض موروثات الحكم المركزي وعدم الكفاءة ومشاكل على مُستوى النزاهة - مما يؤكد من جديد فكرة أن التنمية والانتقال في قطاع الأمن يتطلبان عملاً طويلاً للأجل.

يُعدّ التقييم الموضوعي للفترة الزمنية اللازمة والجهود الضرورية لتحقيق أهداف الانتقال الرئيسية أمراً بالغ الأهمية في العمليات الأولية لتحديد الأهداف أو لوضع خطط مبدئية لعملية الانتقال. ويُمكن اعتبار الأمثلة الأخيرة على فشل عمليات الانتقال والإصلاح في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليسوتو والصومال وغينيا أمثلة على اعتماد الحكومات لأهداف إصلاحية طموحة إلى أبعد الحدود لهذا القطاع ولكنها سرعان ما تخلت عن العملية بعد أن اعتبرتها غير واقعية وغير مُجدية. ففي أعقاب توقيع اتفاق السلام، وضعت جمهورية أفريقيا الوسطى في الفترة ما بين 2008 و2009 خطة شاملة للإصلاح والتنمية بما في ذلك العدالة الانتقالية وإدماج الميليشيات، وتمّ تحديد أطر زمنية لها تتراوح بين سنتين وثلاث سنوات للإصلاحات المُعقّدة مع إجراء جميع الإصلاحات في وقت واحد. غير أن الخطة لم تأخذ بعين الاعتبار بشكل كامل الآثار المترتبة على التكلفة الإجمالية والقدرة على تنفيذ الإصلاحات المُعلنة والمقاومة السياسية لتنفيذ بعض الأحكام. فبينما كانت أهداف الإصلاح لا تزال تُعتبر مُناسبة في عام 2010، أدى عدم وضعها حيز التنفيذ إلى خيبة أمل معظم أصحاب المصلحة من الوعود التي قطعت في الخطة مما أدى إلى التخلّي عن إصلاح القطاع بالكامل بعد ثلاث سنوات فقط. تجدر الإشارة أنّه في حين كان بالإمكان تنفيذ بعض الأنشطة في إطار الفترة الزمنية المُحدّدة، فقد وُصفت جميع الإصلاحات تقريباً بشكل جماعي بأنها غير قابلة للتحقيق بسبب مسألة التمويل، ممّا أدى إلى خيبة أمل أبرز أصحاب المصلحة من العملية. كما اعتمدت العملية الانتقالية في غينيا (كوناكري) مستوى مماثلاً من الطموح في المرحلة الأولية من الانتقال (فترة ما بعد الانتخابات في عام 2010). ففي هذه الحالة، أطلقت الحكومة مؤتمراً وطنياً حول إصلاح قطاع الأمن في عام 2011 أفضى إلى اقتراح خطة شاملة لإصلاح هذا القطاع ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وحتى فكرة دمج بعض القوات فيما بينها. وإذا تمّ تنفيذ الخطة بالكامل، فمن المُتوقّع أن تتمكن غينيا من تحويل وتطوير قطاعها الأمني في إطار زمني يتراوح بين أربع وعشر سنوات. وعلى الرغم من المشاورات الوطنية الواسعة في وضعها، سرعان ما تمّ التخلي عن الخطة الشاملة حيث رأى قطاع الأمن أنها لم تكن خطة قابلة للتطبيق في السياق بسبب القيود المالية والسياسية. وكثيراً ما أشار العاملون في قطاع الأمن إلى أن عدم تنفيذ الخطة، على الرغم من التشوة الأولية لاعتمادها، يؤثر سلباً

<sup>2</sup> شمل دعم إصلاحات غامبيا في قطاع الأمن بعد الانتقال في عام 2017 الاتحاد الأوروبي وتركيا وإسبانيا والمملكة المتحدة وألمانيا وفرنسا وهولندا ونيجيريا والسنغال.

على معنوياتهم وثقتهم في العملية الانتقالية بسبب التوقعات المرتفعة (كما هو مبين في الخطة) لكن تحقيق عدد قليل من الخطوات العملية المُتَّفَق عليها.

غالبا ما يمتثل الخطأ الرئيسي الذي يُرتكب خلال عملية الانتقال السياسي، ولا سيما تلك التي تتضمن عناصر كبيرة للدمج أو التسريح أو الإصلاح، في التقليل من شأن الأحكام المُقترحة في اتفاقات السلام أو عدم إيلاء الاعتبار الكافي منذ البداية لإمكانية تحمّل تكاليف الأحكام المُقترحة في اتفاقات السلام أو الآثار المترتبة على تكاليف الخطط الانتقالية. غالبا ما يؤدي نقص التمويل المُتاح للأحكام الرئيسية إلى تأخيرات في التنفيذ ولكنه يصبح أيضا عائقاً وهاجساً مما يؤدي إلى تشكيك أصحاب المصلحة في المصادقية والقيمة الإجمالية لخطط الانتقال. في هذا الإطار، تم الاعتراف بعدم القدرة على تحمّل الخطة الانتقالية في مراجعات الإنفاق العام في السنوات الانتقالية الأولى في جمهورية الكونغو الديمقراطية و مالي و الصومال، وبدت بالفعل الإصلاحات على أنها غير مستدامة مالياً على المدى المتوسط. ففي مالي على سبيل المثال، تم تسجيل فرق بنسبة 40 في المائة في عام 2018 بين خطط الإصلاح المُعلنة والتمويل المُتاح على الرغم من الاستثمارات المالية الكبيرة والمساهمات المُقدّمة من مجموعة المانحين. وفي أفغانستان وفي بداية عام 2010، كان يُنظر إلى تكاليف قوات الدمج والتدريب والإنفاق الإجمالي على قطاع الأمن على أنه يتجاوز 90 في المائة من إجمالي التمويل وغير مستدام إلى حد كبير بدون دعم دولي. كما أن نقص التمويل مثل سبباً رئيسياً لعدم التزام أصحاب المصلحة الرئيسيين في كل من أنغولا وموزمبيق بالعملية على الرغم من توفر التمويل للمبادرات الأصغر حجماً وغيرها من المبادرات الهامة. تُظهر الدروس المستفادة من هذه السياقات أنه في بعض الحالات قد يكون من الأفضل وضع أهداف إصلاح أقل طموحاً في البداية لبناء الثقة في العملية أو تحديد أولويات واضحة لضمان توجيه الأموال والجهود إلى أهم قضايا الانتقال بدلاً من توزيع مبالغ ضئيلة على عدد من المبادرات. وفي معظم السياقات الانتقالية، كثيراً ما يلعب المانحون دوراً رئيسياً في تمويل عناصر مُعيّنة من تكاليف الانتقال بما في ذلك إعادة تدريب العسكريين، ولكن حتى في هذه الحالات ينبغي ألا يتم تضخيم مقدار التمويل المُتاح من المانحين وينبغي أن تستند الخطط إلى حد كبير إلى الموارد الوطنية المُتاحة لدعم العملية. كما من الضروري النظر في القدرة على تحمّل التكاليف وخاصة في عمليات الدمج. إن عمليات الدمج لها تكاليف فورية كبيرة مثل (التدريب، المعدات، التوظيف، الخدمات اللوجستية) ولكن أيضاً متطلبات متكررة متوسطة إلى طويلة الأجل ومتطلبات تكلفة أساسية (مثل المعاشات التقاعدية، الدعم الاجتماعي، الرعاية الصحية، التعليم، الانتقال العسكري، إعادة التدريب، الترقية، وزيادة المرتبات، إلخ). ولذلك، يجب أن تكون هناك حسابات دقيقة ومفصلة لما هو في متناول الجميع، ومناقشات مُحدّدة حول حجم ورُتب وهياكل قطاع الأمن. في جنوب إفريقيا وزيمبابوي، على سبيل المثال، كانت هناك حاجة إلى تقليص حجم قطاع الأمن بشكل كبير (بمقدار النصف تقريباً في كلا السياقين) بعد سنوات قليلة فقط من انتهاء عملية الدمج بحيث تتناسب العملية مع الميزانية المحددة.

### التخطيط لعملية الإصلاح

غالبا ما تختلف نقطة البداية أو حتى العناصر المُحدّدة لعمليات الانتقال اختلافاً كبيراً بين مُختلف السياقات. فقد شهدت مُعظم العمليات الانتقالية الناجحة الأخيرة (مثل جنوب أفريقيا وغامبيا وإثيوبيا ونيجيريا) مجموعة من الأنشطة في مراحلها المُبكرة شملت:

- **تقييم تحليل الاحتياجات والتحديات المُتعلّقة بتعزيز القدرات في قطاع الأمن.**
  - تكتسب هذه العملية أهمية قُصوى، إذ سمحت في بلدان أوروبا الشرقية التي أعلنت عن رغبتها في الانضمام إلى الحلف الأطلسي بإجراء تقييم مُفصّل ومُستقل للاحتياجات والتحديات، وقدمت رؤية موضوعية لمساءلة القوات المُسلّحة وكفاءتها واستعدادها. وفي جنوب الصحراء الكبرى في أفريقيا، نظرت أمثلة حديثة لمثل هذه التقييمات (على مستوى القطاع أو على مستوى الوكالات الأمنية) في اللوائح والإدارة والقيادة والقدرة والرقابة والمساءلة في قطاع الأمن، وتمّ إجراؤها في كل من جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي وغامبيا وليسوتو وإثيوبيا وليبيريا وغينيا بيساو، غالباً بدعم من الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي. تتمثل الفائدة من التقييم في أنه كثيراً ما وُقِر الأساس لصياغة السياسات من خلال تحليل موضوعي قائم على الأدلة للاحتياجات. وفي بعض الحالات مثل غامبيا، تحدّث التقييمات الأولية الافتراضات العامة لقطاع الأمن فيما يتعلق باحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية، وكانت أساسية لوضع نظرة أكثر شمولية وتوازناً لأولويات الإصلاح. في هذا المثال، ركّزت التقييمات على فهم بعض التجارب لأفراد الأمن (مثل الروح المعنوية وقضايا التدريب وقضايا الرعاية الاجتماعية) وكذلك تصوّرات وتجارب السكان المحليين في جميع أنحاء البلاد.

- **صياغة سياسات الأمن القومي (سياسة الأمن القومي أو استراتيجية الأمن القومي) التي تُحدّد الأولويات والرؤية لتحويل قطاع الأمن.**

○ في جنوب أفريقيا، أدى تطوير الورقة البيضاء للدفاع الوطني في فترة ما بعد التمييز العنصري إلى وضع الرؤية وتحديد الأولويات لبناء هيكل أمن وطني أكثر شمولاً. وأصبحت وثيقة السياسة العامة إطاراً رئيسياً للمناقشات بين قوة دفاع جنوب أفريقيا والقوات المدمجة، وتمّ اعتبارها أداة رئيسية لبناء رؤية وهدف مُوحدين للقوات المتكاملة. أما في غامبيا، فقد كانت عملية وضع سياسة واستراتيجيات الأمن الوطني ضرورية لصياغة رؤية جديدة للقيم والمبادئ التي يقوم عليها قطاع الأمن ودوره في المجتمع، إذ أدّت هذه الإصلاحات أيضاً إلى إنشاء وكالة جديدة للأمن القومي ومجلس الأمن القومي للمساعدة في تنسيق وإدارة جهود الإصلاح. وفي إثيوبيا ومع انتخاب حكومة رئيس الوزراء أبي في عام

2017، شرعت الحكومة في مراجعة استراتيجية الأمن القومي لإعادة تحديد أولويات الإصلاحات ولكنها بدأت أيضاً سلسلة من عقائد سياسية جديدة (مثل عقيدة الشرطة) للمساعدة في صياغة رؤية جديدة لنظام شرطي مستقبلي أكثر انسجاماً مع المعايير الدولية.

- **مُشاوَرَات وحوار وطنيان لبناء توافق في الآراء وضمن تبنى وتمكُّ العملية من قبل جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين.**
  - كثيراً ما تُصاحب العمليات الأولية سلسلة من المشاورات ومسار للحوار على المستوى الوطني بشأن الأمن والمُكوّنات الأساسية لإصلاح قطاع الأمن. غالباً ما تتضمن هذه المشاورات مقابلات أو مناقشات أو اجتماعات عامة أو مجموعات تركيز. وفي معظم الحالات، يقترن ذلك أيضاً بدرجة من جهود الوساطة والمصالحة بين السكان وقطاع الأمن للتشجيع على الحوار المفتوح. وفي حالات أخرى، يكون الغرض من هذا الحوار والمشاورات إعطاء السكان المحليين صوتاً في تحديد الاستراتيجيات والسياسات والأولويات للمرحلة الانتقالية والتطورات في قطاع الأمن. ففي ليبيريا على سبيل المثال، شرعت الحكومة في مشاورات استمرت أربعة عشر شهراً شملت حوارات مع المجتمعات المحلية في مُختلف المراكز الحضرية الرئيسية. وفي جنوب أفريقيا، أثناء صياغة الكتاب الأبيض للدفاع واستراتيجيات الأمن القومي اللاحقة، خصّصت الحكومة أربعة أشهر من جملة سنة أشهر حدّتها للمشاورات. في هذا المثال، تمت استشارة المجتمع المدني وأفراد الأمن والأكاديميين والمجموعات النسائية والأقليات على نطاق واسع في الفترة التي سبقت صياغة هذه الوثائق الرئيسية.

- **مُراجعة نفقات قطاع الأمن لتحديد القدرة على تحمّل تكاليف خيارات الإصلاح.**
  - لقياس وتحليل ما إذا كانت الإصلاحات ميسورة التكلفة ومستدامة مالياً، خضعت البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية بصورة أكثر شيوعاً لاستعراض رسمي لنفقات قطاع الأمن. تنظر هذه العملية التي تستند إلى منهجية البنك الدولي إلى الإنفاق الحالي والمشاريع القائمة على النمو الاقتصادي والالتزامات في الإصلاحات وتوقعات النمو المتوقعة للقطاع خلال المرحلة الانتقالية لتحديد مدى إمكانية وجود فجوة تمويل ناشئة أو مكاسب مُحتملة في كفاءة الإنفاق، وقد أُجريت مثل هذه الاستعراضات في السنوات الأخيرة في كلٍّ من كولومبيا والصومال ومالي وغامبيا وليبيريا وغينيا بيساو وتشيلي وأفغانستان.

- **تدابير أخرى عادةً ما تشمل: مُراجعة القوانين واللوائح التي تُحدّد ولايات ووظائف وصلاحيات المؤسسات الأمنية وتحديد استراتيجيات حول كيفية تعزيز الإصلاح أو التطوير في القطاع.**

غالباً ما تتم الإشارة إلى العناصر المذكورة أعلاه أو حتى اقتراحها في وثائق السياسة الدولية الرئيسية بشأن حوكمة قطاع الأمن (SSG)<sup>4</sup> ويوصى بها على وجه التحديد في إطار سياسة إصلاح قطاع الأمن للاتحاد الأفريقي (2012). وفي حين يجب أن ينطلق التسلسل الأمثل بإجراء تقييم وتحديد السياسات قبل الشروع في التنفيذ، فإنه من الناحية العملية وبالنظر إلى الإطار الزمني اللازم لإجراء تقييم أو لتغيير الإطار القانوني، يُمكن أيضاً العمل بشكل متزامن على جميع العناصر. تُشير الدروس المستفادة من العملية الانتقالية في غامبيا (2017-2020) أو إثيوبيا (2017-2019) على سبيل المثال إلى أن العمل فقط على التقييم والسياسات في البداية دون الشروع في بناء القدرات وتنفيذ الإصلاحات يُمكن أن يؤدي إلى فقدان أصحاب المصلحة الثقة بسرعة في العملية عندما لا يرون أي تنفيذ عملي خلال السنوات الأولى من الانتقال. وبالتالي، يجب العمل على المستويين الاستراتيجي والعملي منذ البداية وعدم تأخير عمليات الإصلاح لمُجرّد عدم وجود أطر سياسية أو قانونية. كما يجب بقدر الإمكان أن تكون المكاسب السريعة والأرباح المبكرة في العملية واضحة لجميع أصحاب المصلحة لكسب الثقة في العملية. إلا أنه يتعيّن التركيز على العمل التأسيسي (صياغة السياسات والقوانين) في المراحل الأولى من العملية للمساعدة في توفير التوجيه الاستراتيجي لكامل العملية.

هنالك عملية رئيسية إضافية لدعم الخطوات الأساسية نحو أشرف المدنيين على القوات المسلحة، و تكمن في تعيين مستشار أمن قومي ومكتب أمن قومي. وكانت هذه بمثابة آلية منتصف الطريق، تضم موظفين مدنيين وعسكريين، وتقوم بتنسيق سياسة الأمن الوطني. وهي آلية رئيسية لتقريب العلاقات بين العناصر المدنية وعناصر قطاع الأمن في الحكومة. وتم إنشاء أو تعزيز مكتب الإحصاء القومي كأحد الإصلاحات الأولية خلال الفترة الانتقالية في سيراليون وليبيريا وجنوب إفريقيا وغامبيا ونيجيريا.

<sup>4</sup> قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2151 بشأن إصلاح قطاع الأمن (2014)، دليل لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن إصلاح قطاع الأمن (2007)

### فيما يلي الأطر الزمنية الإرشادية لبعض العمليات الرئيسية بالاعتماد على أمثلة دولية:

- استراتيجية الأمن القومي: غامبيا (2020 - 14 شهرا)، ليبيريا (2007 - 26 شهرا)، أوكرانيا (9 أشهر)، جنوب إفريقيا (الورقة البيضاء للدفاع الوطني - 6 أشهر)
- تقييم قطاع الأمن القومي: غامبيا (8 أشهر)، غينيا بيساو (11 شهرا)، أوكرانيا (الشرطة فقط - 4 أشهر) ،
- الإدماج: الفلبين (16 شهرا تطلبت مرحلتها التصميم، 12-18 شهرا من التدريب، 24 شهرا الفترة الانتقالية = 56 شهرا) ؛ موزمبيق (تصميم 2-4 سنوات، تدريب لمدة عامين = 4-6 سنوات)
- الإشراف المدني على القوات المسلحة: تشيلي (15 سنة)، جنوب أفريقيا (4-5 سنوات)، سلوفاكيا (3 سنوات)

### التسلسل

غالبا ما يختلف التسلسل في العمليات الانتقالية بشكل كبير بحسب السياقات، إلا أنه يُمكن الاستئناس ببعض الدروس المهمة والممارسات الجيدة. بدأت جميع التحولات الناجحة تقريبا (مثل جنوب، إفريقيا، نيجيريا، تشيلي، النيبال، تشيكوسلوفاكيا، وأوكرانيا بعد عام 2014) بمجموعة واضحة من أهداف وغايات مُرتبطة بقطاع الأمن، والتي من شأنها تحديد القيم/المبادئ المنشودة التي تدعم الغرض من الانتقال، وتوجّه كذلك جميع العناصر الضرورية لصنع السياسات وإصلاح القانون وتطوير الاستراتيجيات على المدى القصير والمتوسط. وقد انعكست هذه القيم والأهداف أو تمّ توثيقها في الدستور وسياسة الأمن القومي (أو الكتاب الأبيض للدفاع ثم الوثائق الفرعية مثل عقيدة الشرطة/النشاط العسكري). وفي غياب سياسة وأهداف واضحة تُحدّد نوع القطاع الأمني الذي تطمح البلاد إلى الانتقال إليه في الخطوات الأولى للمرحلة الانتقالية، يُمكن استخدام مجموعة خاطئة من الأدوات أو المقاربات وأن يتمّ التركيز بشكل مفرط على الشكل (الهيكل والمؤسسات) بدلاً من التفكير فيما ينبغي أن تُقدّمه تلك المؤسسات أو كيفية إدارتها. ويكفل التّحديد الواضح لأهداف السياسة العامة وقيمتها الاتساق في النهج والتنفيذ في المراحل التالية. إلا أنّ الدرس الهام الذي يتعيّن استخلاصه هو عدم التركيز في البداية على الهياكل أو بناء القدرات أو على شكل قطاع الأمن، بل الشروع بتحديد الغرض والوظائف والمبادئ المطلوبة التي تُوجّه كيفية عمل قطاع الأمن في الخطوة الأولى، ومن ثمّ تحديد شكل هذا القطاع فيما بعد (الهياكل والحجم).

فعلى سبيل المثال، لم تكن المراحل الأولية من العملية الانتقالية في ليبيريا فعّالة إلى حدٍ كبير بسبب عدم وضوح ما يجب أن تبدو عليه مؤسسات الشرطة أو ما سيكون الغرض المستقبلي للقوات المسلحة على مستوى الأمن الوطني أو الأمن الداخلي، إذ انصبّ التركيز بدلاً من ذلك على التدريب وبناء هياكل جديدة. وبعد عدة سنوات (8 سنوات من انطلاق المرحلة الانتقالية) اتّضح بأنّ الاقترار إلى الرؤية والوضوح في المراحل الأولية من الإصلاح بشأن المهام الأساسية لقطاع الأمن ساهم في انشاء قطاع غير ملائم للغرض لم يتناسب بشكل جيّد مع التّحديات الأمنية في ليبيريا. عرّفت اليونان تجربة مُماتلة حيث ركّزت المحاولات الأولى للانتقال بكل بساطة على إبقاء الجيش في التكتلات (الحد من وظائف الأمن الداخلي) بدلاً من النظر بشكل أكثر شمولية إلى غرض ودور ووظائف القوات المسلحة في عملية التحول الديمقراطي. وبالتالي أدى الفشل في معالجة بعض المسائل الهيكلية كجزء من العملية الانتقالية إلى عودة النفوذ العسكري في السياسة اليونانية. وفي تشيلي من ناحية أخرى، نتج عن رسم هدف نهائي واضح (التحكّم الديمقراطي في القوات المسلحة والتقليص من دور القوات المسلحة في الأمن الداخلي وعدم التدخل العسكري في الشأن السياسي) بإجراء عملية إصلاح تدريجي وتحول مُطرّد امتدّ على ما يقارب العقدين من الزّمن.

بعد المرحلة الأولية المُتمثّلة في تحديد السياسات/العقيدة، يتعيّن عادة تصميم استراتيجية وخطة عمل إنمائية مُتعدّدة السّنات تشمل عدّة قطاعات لتحديد كيفية تنفيذ الانتقال. وفي هذا الصّدّد، يتعيّن عدم وجود أطر استراتيجية مُتعدّدة يُمكن أن تتنافس أو تتداخل، بل يجب ضمان الاتساق مع السياسة الأولية.

وبمُجرّد الانتهاء من العمل التأسيسي فقط (رسم السياسة والاستراتيجية)، يُمكن لقطاع الأمن الشروع في مناقشات حول الشكل (الهياكل) ومتطلبات بناء القدرات للقطاع. يضمن هذا انعكاس الاحتياجات الفعلية في البلاد على مُستوى الأولويات (التحديات الأمنية واحتياجات السكان والدولة). وبعد هذه العملية، وبمجرد تحديد مبادئ ووظائف قطاع الأمن، يُمكن أن يبدأ مسار تقنين هذه الرؤية من خلال الإصلاحات القانونية التي تعكس القصد الاستراتيجي والمبادئ المُحدّدة في السياسات. يمكن بعد ذلك اتخاذ قرارات رئيسية بشأن الإدماج والتدريب والإصلاحات الأخرى.

على سبيل المثال، أُثبعت غامبيا إلى حد ما النموذج المثالي للانتقال. ففي الأشهر الثماني الأولى من الانتقال، تمّ الانتهاء من تقييم مُفصّل للاحتياجات والتّحديات والقضايا التي تحتاج إلى معالجة. واستناداً إلى تقييم الاحتياجات، وضعت البلاد سياسة للأمن القومي تُحدّد الغرض من قطاع الأمن المستقبلي وكيفية عمّله (وما هي التحديات الأمنية التي يحتاج إلى معالجتها). ثمّ أعقب ذلك سلسلة من الإصلاحات

القانونية للمساعدة في تنفيذ السياسة الأمنية. وبعد اكتمال هذه العملية، أي بعد ثلاث سنوات من البدء الأولي للمرحلة الانتقالية، اتخذت غامبيا أخيراً خطوات في اتخاذ قرار بشأن التنقيحات المستقبلية لهياكل وولايات المؤسسات الأمنية وحددت أولوياتها التدريبية.

## ٢. دمج القوات

أظهرت التجربة الدولية في مجال دمج القوات نتائج متفاوتة نسبياً إن لم تكن في معظمها ضعيفة. نظراً لتعقيدها الفني ومتطلبات الموارد المالية والاعتبارات السياسية ومتطلبات الوقت، لا يؤدي دمج القوات في كثير من الأحيان إلى النتائج المرجوة، وعادة ما تتطوي العمليات على مخاطر كبيرة. ومع ذلك، تم تسجيل عدد من الأمثلة الإيجابية لدمج القوات يُمكن أن تُفيد في تحديد الخصائص الرئيسية التي تسترشد بها عملية الاندماج الناجحة.

عادةً ما يتم دمج القوات في أكبر عنصر أمني في القوات المسلحة أو أياً كان المنتصر في الصراع. إنَّ الاندماج في الهياكل الأمنية المهيمنة القائمة هو النهج الأكثر شيوعاً والمُطبَّق في العمليات الانتقالية (مثل نيجيريا، جنوب إفريقيا، الفلبين، وأوكرانيا) لأنَّه النهج الأبسط والأكثر فعاليةً من حيث التكلفة، والأسرع لضمان التكامل الفعّال. وفي بعض الحالات (مثل جنوب أفريقيا)، اعتبر الحفاظ على المؤسسات أمراً حاسماً للحفاظ على قدرة الدولة على مواصلة تقديم الخدمات الأمنية الحيوية ومواصلة الاستفادة من قدرة القطاع. لكن، وكما كان الحال في جنوب أفريقيا وكولومبيا ونيجيريا، غالباً ما تمَّ اتخاذ قرار الاندماج في قوات مسلحة واجدة مع العلم والتفهم بأنَّ كفاءة، إن لم يكن قدرة، المؤسسة المستقبلة قد تتراجع على المدى القصير على أن تظهر الفوائد الرئيسية للاندماج (تعزيز الشرعية والاستخبارات المحتملة والقدرة على النفاذ وغيرها) بعد عديد السنوات. وبالتالي، فإنَّ الاعتقاد بأن جودة أو نزاهة المؤسسة المستقبلة قد تتأثر بشكل كبير قد يُمثل حجر عثرة رئيسي في قبول المؤسسات أو التزامها بالاندماج. لكن يُمكن التغلب على هذا الخطر باعتماد نظام متين للتدريب وتحسين الخدمات اللوجستية لدعم النمو، وفي نهاية المطاف تقديم حوافز إضافية مرتبطة بالانتقال الفعّال (مثل التدريب وحفظ السلام الدولي والمعدات الجديدة وغيرها من الحوافز).

عادةً ما يتم دمج القوات في أكبر عنصر أمني في القوات المسلحة أو أياً كان المنتصر في الصراع. يُمكن أيضاً اعتماد صيغة "1 + 1 = 3" في حالة عدم هيمنة أي من قوات الأمن حيث تسعى دولة ما إلى إنشاء قوة ثالثة جديدة تماماً لدمج مختلف الميليشيات أو القوات المسلحة. لن يكون لهذه القوة الجديدة هيمنة أو استئساخاً للهياكل أو القيادة أو حتى تكوين أي من القوات السابقة بل تسعى بدلاً من ذلك إلى إنشاء هيكل أكثر تكيفاً وتوافقاً يناسب قدرات القوة الجديدة وتكوينها. حدثت مثل هذه العملية في موزمبيق حيث اندمجت كل من المقاومة الوطنية الموزمبيقية (RENAMO) والقوات المسلحة في مؤسسة جديدة تمَّ تسميتها القوات المسلحة الديمقراطية الموزمبيقية.

## الغرض من الدمج

يمكن القول أنَّ دمج القوات هو أحد أصعب المهام في العمليات الانتقالية. وإذا كانت عملية الأدمج مدفوعة ببساطة باعتبارات اجتماعية أو اعتبارات تتعلق بالسلطة (مثل توظيف أعضاء الميليشيات أو وسيلة لتخفيف سلطة مجموعات معينة)، فإنها غالباً ما تفشل. بدلاً من ذلك، يجب تناول مسألة الدمج من منظور أمني، بدءاً بتحديد النتائج الإيجابية المحتملة على فعالية المؤسسات الأمنية التي يُمكن أن يُوفرها الدمج والثغرات الأمنية التي يمكن أن يعالجها. يمكن أن يُوفر نهج فهم فوائد الدمج مؤشراً أفضل على حجم ونوع الدمج المثالي لبلدان معينة. وكمثال على ذلك، فإن نجاح دمج الميليشيات في القوات المسلحة في جنوب أفريقيا وأوكرانيا، وهما نموذجان من أحدث نماذج الاندماج الناجحة، كان مدفوعاً في المقام الأول بالمتطلبات الأمنية/العملية وساعد في دعم أهداف السياسة الأمنية الأوسع نطاقاً. من ذلك أنه لم يُنظر إلى إدمج الميليشيات في جنوب أفريقيا على أنه عملية اقتصادية/اجتماعية لمكافحة الميليشيات، بل على أنه عملية أمنية وطنية حاسمة لتحسين إمكانية الوصول إلى قطاع الأمن والثقة به وتمثيله واستجابته للسكان المحليين. وعلى هذا النحو، كان الدافع وراء الدمج هو الحاجة إلى وجود قطاع أمني أكثر شمولاً وتمثيلاً بدلاً من مُجرّد استرضاء مصالح الميليشيات. لم تضع جنوب أفريقيا في البداية سقفاً صارماً على العدد الإجمالي للأعضاء الجدد الذين يمكن تضمينهم في القوة المستقبلية بل شجعت الجماعات غير القانونية (الميليشيات) على الظهور والانضمام إليها. وفي نهاية المطاف، مثلت النساء نسبة 10 في المائة من مجموع الموظفين المدمجين، مما زاد من تعزيز تنوع قوات الدفاع الوطني الجديدة التابعة للقوات المسلحة بجنوب إفريقيا.<sup>5</sup>

أما في أوكرانيا، فقد تمَّ دمج كتائب المتطوعين التي كانت نشطة في القتال في شرق منطقة دونباس رسمياً تحت إشراف وزارة الداخلية (بإشراف الحرس الوطني) وتم الحفاظ عليها لأن أوكرانيا كانت بحاجة إلى قدراتها / إمكاناتها إما في العمليات القتالية أو في تعزيز عمليات أمن الحدود. وبالمثل، ارتبطت بعض الأمثلة الناجحة لدمج الميليشيات في القوات المسلحة العراقية أيضاً بالقيمة الأمنية والعملية المُضافة الواضحة للميليشيات في القوات المسلحة. وبالمقارنة، كانت محاولات ما بعد عام 2019 لدمج الميليشيات في العراق والتي كانت مدفوعة في المقام الأول باعتبارات سياسية (الحاجة إلى دمج الميليشيات المتنافسة) أقل نجاحاً لأن بعض الميليشيات لم يكن لها أي قيمة واضحة لتعزيز فعالية القوات المسلحة العراقية. وبصفة عامة، يُمكن للدمج أن يُساعد قطاع الأمن بتوفير القدرة على النفاذ إلى مناطق معينة أو تحسين المعلومات الاستخباراتية أو حتى المساعدة في بناء مؤسسات أمنية أكثر شمولاً وشرعية.

## الدمج - المعايير والمؤهلات

يتمثل العائق الرئيسي أمام تكامل القوى المتباينة في المُصالحة بين الثقافات المختلفة ومعايير التدريب والعقيدة وممارسات القيادة وحتى القضايا العرقية أو اللغوية. إلا أنَّ تجربتي جنوب إفريقيا والفلبين تُبينان أنه يُمكن التغلب حتى على الاختلافات الصارخة جداً في التدريب والثقافة وحتى نظم القيادة بين مختلف المؤسسات المتكاملة (مثل القوات المسلحة والميليشيات) من خلال نظام تدريبي مُخصَّص ومتين.

<sup>5</sup> <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-DDR-South-Africa-CaseStudy-2009-English.pdf>

ففي الفلبين على سبيل المثال، تمكّن برنامج تدريب الضباط لمدة 12 شهراً، وتدريب لمدة 6 أشهر لأفراد الميليشيات المُجنّدين في صفوف ضباط الصف والجنود من إنتاج معايير وكفاءة سمحت لنسبة هامة من الجنود المُدمجين من الالتحاق بالقوات المُسلّحة (أي ميليشيا مورو في الفلبين). تجدر الإشارة إلى أنّه بسبب الافتقار إلى القدرة الوطنية على تطوير وتفعيل برامج التدريب اللازمة، تمّ الاعتماد بشكل كبير على فرق دولية مُختصة في التدريب لتعزيز قدرات التدريب الوطنية (في الفلبين أتى التعزيز أساساً من الولايات المتحدة وفي جنوب أفريقيا من طرف فرق BMAT من المملكة المتحدة). إلا أنّ كلى المثالين يؤكّدان على أهمية عدم المساومة على معايير التأهيل في رتب مُعيّنة بل يجب أن يستند التعيين في رتب جديدة على درجة عالية من التكافؤ بين المهارات والكفاءة القيادية من أجل تطوير مؤسسة أمنية فعالة تظل قادرة على الوفاء بدفاعها وأمنها الأساسيين: المهام/الوظائف. ففي كلى المثالين، لم يتمّ قبول سوى الضباط أو الجنود الذين اجتازوا الاختبارات اللازمة بعد التدريب في القوة المشتركة.

وفي حالات النزاع بشأن المؤهلات، يُمكن إذا لزم الأمر للجنة محايدة أو مُخصّصة النظر في مزايا المرشحين الفرديين (في جنوب إفريقيا، قدّم فريق BMAT الخارجي وجهات نظر محايدة حول المرشحين الفرديين). وعندما لا يكون الجنود أو الضباط جاهزين، يمكن تقديم المزيد من التدريب (حتى ولو بشكل فردي) وفي الحالات التي يُعتبر فيها مرشح بأنه غير قادر على الوفاء بالمتطلبات حتى في حالة تقديم تدريبات إضافية، يتمّ تمكينه من حزمة مساعدات اجتماعية تسمح بتسريجه تماماً. ففي البوسنة مثلاً - حيث تم دمج ثلاث قوات مسلحة مُختلفة في سلسلة قيادة موحّدة - وللتشجيع على الحكم الموضوعي والعدل على مؤهلات الضباط والجنود، تم استخدام الأرقام فقط (بدلاً من الأسماء) لتتبع الأداء وإصلاح الاختبارات - وبالتالي تفادي التحيز في التجنيد على أساس العرق.

في المقابل، تقدم جمهورية الكونغو الديمقراطية والعراق وأنغولا أمثلة سلبية حيث يمكن أن يكون لتسريع عملية الاندماج - دون توفير التدريب الكافي للقوات المدمجة حديثاً - آثار سلبية مع مرور الوقت على سلسلة القيادة ونزاهة المؤسسة وفي نهاية المطاف قدرتها على الاضطلاع بمهامها بكفاءة للعمليات التي تُبادرُ بها المؤسسة المتلقية. ففي كلّ من العراق وجمهورية الكونغو الديمقراطية، كان يُنظر إلى الإدماج كوسيلة لتحقيق السلام، ولكن مع مرور الوقت لم تكن القوات المدمجة حديثاً مقبولة ثقافياً في القوات المسلحة بسبب نقص التدريب ولم يتمكن كبار قادة الميليشيات من كسب احترام زملائهم أو القيادة بشكل كافي. أدى ذلك في نهاية المطاف إلى انسحابهم التدريجي من القوات المسلحة وشجّعهم على الانضمام مرة أخرى إلى الميليشيات التي تركوها سابقاً. وفي حالة الفلبين، تطلبت الاختلافات الثقافية بين الميليشيات والقوات المسلحة برامج ثقافية ووساطة خاصة لمرافقة عملية الإدماج (عناصر التدريب) لتيسير الاندماج بطريقة أخرى. ويتمثل أحد الدروس الرئيسية المستفادة من جنوب أفريقيا في أن عملية الإدماج ينبغي أن تراعي اللغة والأصل العرقي والثقافة وحتى موقع التعليم (أرضيات مُحايدة) للمساعدة في تيسير الاندماج وتشجيعه.

### الدمج - إصلاح وتنمية الدفاع

عادة ما تضع عملية دمج القوات بالنظر إلى تعقيداتها ونطاقها ضغوطات كبيرة على بُنية الجهاز الأمني المُتلقّي وتحمل معها مخاطر كبيرة. ففي جميع حالات الإدماج تقريباً بما فيها تلك التي شملت قوات مسلحة ناضجة ومتطورة (على غرار قوة دفاع جنوب إفريقيا)، فإنّه يتعيّن أولاً إصلاح نظم القيادة واللوائح والعمليات الإدارية (مثل التجنيد والترقية) وهياكل الدّعم (مثل التدريب) واللوجستيات (مثل النقل والتكثات وما إلى ذلك) وتعزيزها حتى تتمكن من التعامل مع عملية الإدماج. كما تكون عمليات الإدماج عادة مصحوبة بتغييرات جوهرية في سياسات إدارة الموارد البشرية (سياسات التوظيف والترقية والتميز والنوع الاجتماعي) والقيادة (ضرورة وجود درجة من اللامركزية) وأنظمة التدريب والرقابة الداخلية (خاصة في غياب الثقة في الموظفين الجدد) لإدارة المخاطر والتحديات المرتبطة بالاندماج. ينجّر عن الفشل في تطوير المؤسسة - بالتوازي مع الدمج - عواقب سلبية تكشف عن المزيد من الثغرات على مُستوى المُساءلة مما يغذي أوجه القصور المحتملة وربما يؤدي إلى تفويض الصورة الكلية للجهاز بصفة عامة.

ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، نتج عن غياب سياسات إيجابية لتفادي التمييز ومنعه إلى قيام انقسامات عرقية كانت قائمة بين الميليشيات والقوات المسلحة وذلك داخل مؤسسة القوات المسلحة نفسها حتى وإن كانت عملية الدمج الأولية ناجحة نسبياً إذ غالباً ما يسعى القادة والجنود إلى التوجّه إلى وحدات يعمل فيها من قاتل معهم في السابق ممّا أدى إلى انقسامات داخل المؤسسة تعكس الحدود الأصلية بينهم. وفي الفلبين، رافقت عملية الدمج آلية للتوعية الثقافية والحوار للمساعدة في تكامل الثقافات المختلفة بين مختلف المجموعات، ولكن أيضاً لمعالجة مظالم الماضي بين قوّات كانت متنافسة أو مقاتلة في السنوات السابقة.<sup>7</sup>

### مراحل الدمج

توجد عادة ثلاث مراحل مُنفصلة لعمليات الدمج: التصميم / الاختيار (تطوير التدريب ووضع الإجراءات / ووضع هياكل للاختيار) ثم مرحلة التدريب (الجنود، ضباط الصف، الضباط)، والدمج التدريجي في الأدوار العملية والقيادية. غالباً ما يتضمن الجزء الأخير أيضاً درجة معينة من الانتقال فمن الشائع بعد التدريب - كما كان الحال في الفلبين أو أوكرانيا - أن تعمل العناصر المدمجة حديثاً في القوات المسلحة كوحدات منفصلة ومن خلال التدريبات المتبادلة والمشاركة، يتعوّد أفرادها وطواقمها على العمل بشكل تدريجي داخل المؤسسة ومع زملائهم ورفاقهم الجدد قبل إرساء قيادة مختلطة أو انصهارهم بشكل كامل في الوحدات النظامية.

<http://www.eppinformation.org/files/peaceprocesses/ssr/post-conflict-integration-of-security-forces.pdf><sup>6</sup>

<http://www.eppinformation.org/files/peaceprocesses/ssr/post-conflict-integration-of-security-forces.pdf><sup>7</sup>

## الدمج – قوات الشرطة

نظراً للعدد الكبير من المقاتلين والمليشيات الذين يتعين إدماجهم في القطاع الأمني، فإن العديد من عمليات الإدماج تشمل مسارات مُحدّدة لنقل المقاتلين إلى وكالات الشرطة. يضمن ذلك إدراج هذه القوات المدمجة في جميع الأجهزة الأمنية، ولكنه يساعد أيضاً على تخفيف الضغط على القوات المسلحة التي تجد نفسها أمام ضرورة دمج جميع أعضاء المليشيات. ولكن عملياً، غالباً ما يُصاحب هذه العملية خطر كبير يتعلّق بإلحاق الضرر بممارسة مؤسسة الشرطة وثقافتها. من خلال عسكرة أجهزة الشرطة نتيجة دمج أفراد المليشيات أو الأفراد العسكريين فيها. في هذه الحالة، تتمثل أفضل الممارسات في أن تكون أكثر انتقائية لنوع وعدد الأفراد الذين سيتم دمجهم في الشرطة، ولكن أيضاً الحد من وحدات وأدوار هؤلاء الأفراد حتى يتم تدريبهم تدريباً كاملاً – إلى غاية حصولهم على كفاءة ومهارات تضاهي كفاءة ومهارات ضباط الشرطة الآخرين من نفس الرتبة.

### 3. العدالة الانتقالية / عمليات الانتقال الأمني / التعامل مع الماضي

في أي سياق انتقالي عسكري، يُعتبر مسار العدالة الانتقالية حاسماً لضمان استعادة شرعية القوات المسلحة وبناء ثقة الجمهور في المؤسسات. توجد العديد من النماذج للتعامل مع العدالة الانتقالية بعد زوال الأنظمة العسكرية أو في حالات ما بعد الصراع. تتراوح تلك النماذج بين المحاكم الرسمية (مثل المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة أو المحكمة الجنائية الدولية الخاصة برواندا) التي تتعامل مع الانتهاكات الجسيمة الفردية لحقوق الإنسان، والمحاكمات الوطنية لكبار القادة (مثل اليونان أو الأرجنتين) وعمليات الحقيقة والمصالحة (مثل سيراليون وجنوب أفريقيا ودولة البيرو، إلخ) التي تدعم الحوار وتعمل على تضييق الجراح (غالباً ما تكون مصحوبة أيضاً بالتعويضات)، أو أن يكون النموذج شكلاً من أشكال عملية التديق أو التطهير للحد من الفرص لمن تورط في الانتهاكات (مثل دول أوروبا الشرقية بعد الحرب الباردة) أو آلية أقل تنظيماً للتعامل مع الماضي تسعى إلى التركيز على تعزيز الديمقراطية وعمليات السلام كشكل من أشكال الانتقال (مثل إسبانيا أو تركيا). يعتمد النموذج المختار لكل بلد إلى حد كبير على الطرف الذي انتصر، التهديدات المتبقية للسلام والاستقرار، والنموذج المثالي لتعزيز الاستقرار أثناء المرحلة الانتقالية. وبالتالي فإن النهج الموصى به يرتبط كثيراً بالسياق. في بعض الحالات، على غرار تشيلي أو كولومبيا، يُمكن اعتماد نموذج هجين للعدالة الانتقالية يسعى إلى تطبيق شكل واحد من أشكال العدالة الانتقالية في المراحل المبكرة من الانتقال وتكييف العملية بمرور الوقت، حتى بعد عقود، إذا وُجدت فرصة أو حاجة للقيام بذلك (كإعادة النظر في الملاحقات الجنائية أو تطبيق العفو كما كان الحال في الأرجنتين).<sup>8</sup>

#### عدم التكرار

يجب أن تُركّز العدالة الانتقالية في قطاع الأمن بشكل كبير على عدم تكرار الانتهاكات أو إجراء إصلاحات من شأنها منع حدوث تجاوزات أو انتهاكات مماثلة مرة أخرى. عادة ما تدرس هذه العملية سبب حدوث بعض الانتهاكات والعوامل التي أدت قطاع الأمن لارتكاب تجاوزات مُعيّنة (مثل نقص التدريب وعدم وجود إطار قانوني واضح وضعف التسلسل القيادي)، ثم تستهدف بعض الإصلاحات التي تساعد على معالجة تلك الثغرات. فعلى سبيل المثال، تُركّز عملية التحول في نيجيريا بعد النظام العسكري على الحد من الاستيلاء السياسي على الجيش من خلال الحد من عدد التعيينات السياسية المحتملة في النظام (تقتصر التعيينات السياسية على رؤساء الأجهزة الأمنية فقط) ووضع ضمانات للرقابة (مثل المفتش العام في القوات المسلحة) وإدراج القانون الدولي الإنساني في دورات تدريب كبار الضباط. في غامبيا، تشكلت عملية إصلاح قطاع الأمن إلى حد كبير من خلال اعتبارات لمعالجة التدخل السياسي في صنع القرار العمليتي لضمان عدم قدرة الرئيس على استخدام الوكالات الأمنية أو التلاعب بها لتحقيق مكاسب شخصية. على هذا النحو، ركزت التوصيات في عملية العدالة الانتقالية على إنشاء طبقات بيروقراطية وتسلسل قيادي من شأنه منع الأفراد من توجيه وحدات فردية مباشرة خارج سلسلة القيادة العادية من خلال تعليمات مكتوبة. وفي ليبيريا، ركزت عملية العدالة الانتقالية على التكوين (النوع الاجتماعي والتوازن الجغرافي) للمساعدة على ضمان تطوير قطاع أمني أكثر وطنية يكون أكثر استجابة لعموم السكان. وفي مثال جنوب أفريقيا، كانت المقايضة الرئيسية للعفو عن القوات المسلحة وغيرها من الوكالات الأمنية عن انتهاكات حقوق الإنسان هي أنها ستخضع حالاً ودون قيد أو شرط لآليات رقابة ومساءلة دقيقة (من طرف البرلمان ولكن أيضاً من الوزارات).

شرعت بيرو في عام 1999 في تنفيذ عملية انتقالية لتجاوز الإرث التاريخي لنظام فوجيموري الذي تولى السلطة من خلال انقلاب عسكري في عام 1992، وبأدّت بعدة خطوات في الجزء الأول من العملية الانتقالية لإعادة بناء ثقة الجمهور في القوات المسلحة. شمل ذلك إقالة أكبر 50 من كبار أعضاء القوات المسلحة المتورطين في الانقلاب وعناصر أخرى من القيادة العليا التي وقّعت على إعلان يعترف بتورطهم في الأنشطة غير المشروعة التي أدت إلى الانقلاب. بالإضافة إلى ذلك، أيدت القوات المسلحة علناً تشكيل لجنة الحقيقة والمصالحة بهدف "التوصية بالإصلاحات المؤسسية والقانونية والتعليمية وغيرها من الإصلاحات، كضمان للوقاية، من أجل معالجتها وتنفيذها من خلال المبادرات التشريعية أو السياسية أو الإدارية". ولضمان التعاون والدعم للجنة الحقيقة والمصالحة، شكلت القوات المسلحة لجاناً خاصة في كل هيكل من هياكلها للتواصل مع لجنة الحقيقة والمصالحة ودعم عملها.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> [https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436599913316?casa\\_token=epF1zd86214AAAAA%3APbaFd\\_eDdH2et\\_rpDDwIDQ\\_Lr-MZMBXSXaz0EI4qq9vfbzjvWRCGpOOQ2fzZxfxLKXIFSAjgYi74w&journalCode=ctwq20](https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436599913316?casa_token=epF1zd86214AAAAA%3APbaFd_eDdH2et_rpDDwIDQ_Lr-MZMBXSXaz0EI4qq9vfbzjvWRCGpOOQ2fzZxfxLKXIFSAjgYi74w&journalCode=ctwq20)  
<sup>9</sup> <https://sur.conectas.org/en/armed-forces-truth-commission-transitional-justice-peru>

## الفحص

في أوروبا الشرقية وبعد نهاية الحرب الباردة، كان الاعتراف سائداً بأن الجهات الأمنية تورطت في كثير من الأحيان في انتهاكات حقوق الإنسان لحماية الأنظمة السابقة، لكن السياسيين قرّروا بكل إدراك عدم المبادرة بأي مسار للعدالة الانتقالية قد يكون طويلاً ومزعزِعاً للاستقرار. وبدلاً من ذلك، انصب التركيز في بولندا وتشيكوسلوفاكيا على فحص الموظفين وتطهيرهم لإخراجهم من النظام عبر آلية التقاعد المبكر (أو الفصل التام) لأفراد الأمن الذين يثبت ارتكابهم انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان في ظل النظام السابق وهذا من شأنه أيضاً أن يمنعهم من التقدم إلى أي وظيفة أخرى في الخدمة المدنية. أمّا في أوكرانيا (بعد عام 2014)، تم توسيع عملية التدقيق لتشمل اختبار إعادة التأهيل لجميع أفراد الشرطة والمدعين العامين والقضاة. كانت هذه العملية تهدف إلى ضمان حصول جميع الموظفين على المهارات والتدريب اللازمين لتأهيلهم - مما يؤدي إلى الفصل التام لأولئك الذين يتبين أنهم غير مؤهلين تأهيلاً جيداً أو يفتقرون إلى النزاهة لتولّي مسؤولياتهم (فمثلاً اقترن الفحص بتدقيق مالي). وفي عام 2006، قامت جورجيا بين عشية وضحاها تقريباً بعد تعديل حكومي بتسريح جهاز كامل للشرطة (شرطة المرور) وآلاف آخرين من قوات الاستخبارات والقوات المسلحة.

## العدالة الانتقالية مُقابل الانتقال الديمقراطي

تظل إسبانيا من السياقات القليلة التي لم يتم فيها تطبيق سوى عدد قليل من آليات العدالة الانتقالية الرسمية. بدلاً من ذلك، وبعد سقوط نظام فرانكو الذي حكم لفترة طويلة، أدانت جميع الأطراف الماضي لكنها اتفقت على عدم القيام بتحقيقات رسمية أو ملاحقات قضائية لمخالفات الماضي من أجل المساعدة في عملية التحول الديمقراطي. لكنّ تطبيق هذا النموذج كان ممكناً فقط بفضل عملية سياسية قوية كان فيها إصلاح قطاع الأمن وتحويله أولوية أو قضية ثانوية أو حتى أقل من ذلك في المرحلة الانتقالية. وبالتالي، فقد كان التركيز أكثر على الأحزاب السياسية بصفتها قوات تدعو للعنف بدلاً من تسليط الأضواء على قطاع الأمن فحسب.