E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/ECRI/2013/WG.2/Report
16 May 2011
ORIGINAL: ARABIC

الإسكوا

مركز كارنيغي للشرق الأوسط
مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

تقرير

اجتماع الخبراء حول:
تحديات تحوّل قطاع الأمن في الدول العربية في مرحلة الانتقال السياسي والمجتمعي
بيروت، 17-18 كانون الأول/ديسمبر 2012

موجز

نظّمت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ومركز كارنيغي للشرق الأوسط اجتماع خبراء حول تحديات إصلاح قطاع الأمن في الدول العربية في مرحلة التحوّل السياسي والمجتمعي، يومَي 17 و18 كانون الأول/ديسمبر 2012، في بيت الأمم المتحدة في بيروت، لبنان، بمشاركة عددٍ من ممثلي الحكومات والأجهزة الأمنية والمجتمع المدني ومراكز الدراسات، إضافة إلى عددٍ من الناشطين الحقوقيين والباحثين والأكاديميين.

ويهدف الاجتماع إلى بناء ملتقى للحوار والتبادل والتعاون العربي بين المجتمع المدني والقطاعات الأمنية والجهات الفاعلة الأخرى، مع التشديد على القيادة الوطنية والإقليمية لعمليات الإصلاح والتحوّل كافة، ولا سيما في القطاع الأمني الذي يشكل محور هذا الاجتماع.

المحتويات

الفصل		الفقرات	الصفحة
أولاً-	**المقدمة**	2-1	3
ثانياً-	**التوصيات**	3	3
	ألف- توصيات عامة		3
	باء- توصيات للحكومات		4
	جيم- توصيات للجهات المنظمة (الإسكوا ومركز كارنيغي للشرق الأوسط) ولمنظمة الأمم المتحدة		6
ثالثاً-	**الافتتاح**	14-4	7
رابعاً-	**مواضيع البحث والمناقشة**	45-15	8
	ألف- إصلاح القطاع الأمني: شرط أساسي للتحول الديمقراطي	18-15	8
	باء- إصلاح وتحوّل القطاع الأمني: المفاهيم والأهداف والمقاربات والمداخل والاستراتيجيات (مجموعات العمل)	40-19	9
	جيم- تحوّلات القطاع الأمني في الدول العربية والمجتمع الدولي: إلغاء النهج المألوف المرتكز على أجندات الجهات المانحة	45-41	13
المرفق-	الوثائق		14

أولاً- المقدمة

1- لا شك في أن الحراك العربي الأخير جاء ليؤكد فشل الصيغة الأمنية للدولة في بناء مشروعية اجتماعية أو سياسية. فالأجهزة الأمنية الطاغية على الحياة العامة وعلى مختلف أوجه الدولة بشكل سلطوي ودون أن تخضع للمحاسبة والمساءلة، تمثّل مصدراً لعدم الاستقرار السياسي والعنف وتدهور التنمية البشرية. وبالتالي، فالحاجة ماسة إلى إصلاح وتغيير الهيكليات والممارسات والعقليات الأمنية من أجل ضمان التقدّم في عملية التحوّل الديمقراطي، خصوصاً في البلدان التي تشهد تحولات سياسية ومؤسسية منذ نهاية عام 2010. ومن المأمول أن يؤدي إصلاح القطاع الأمني في هذه البلدان إلى (1) خضوع المؤسسات والقوى الأمنية للمساءلة والمحاسبة من قبل سلطات سياسية مدنية منتخبة بشكل ديمقراطي؛ (2) وإلى ضمان التزامها بمرجعية حقوق الإنسان ودولة القانون ومبادئ الإدارة المالية الشفافة؛ (3) وإلى بناء القدرات والخبرات على المستويات العملانية في القطاع الأمني. فلا يمكن بناء أجهزة أمنية مسؤولة قادرة على العمل بفعالية في خدمة المواطن والوطن والدولة من دون هذه الخطوات والإجراءات.

2- إن إعادة تقييم علاقة الحكومات الوطنية والأجهزة الأمنية مع نظيراتها الخارجية ستشكل بعداً أساسياً في عملية التحوّل المنشود. فحتى يومنا هذا، كانت عملية إصلاح القطاع الأمني مرتبطة بشكل أساسي بأجندات الجهات المانحة، إذ لم تكن المصالح الأمنية الوطنية من أولويات برامج المساعدات الخارجية. كذلك أدّت مقاربات دولية سابقة، في العراق وفلسطين بشكل خاص كما في مجمل البلدان العربية التي اعتمدت برامج ذات طبيعة مشابهة، إلى زيادة المخاطر أو عدم معالجة المشكلات الحقيقية على الأقل، كما أثبتت أنها غير مناسبة بسبب الضعف في التخطيط والتنسيق والأولويات المتباعدة والتأرجح في الالتزامات لتأمين الموارد. إضافة إلى ذلك، أدى التركيز الصارم على بناء قدرات مكافحة الإرهاب من قبل الوكالات الدولية، وتركيزها على الجوانب الفنّية البحتة، إلى منع تبنّي مقاربة موحّدة وشاملة في مجال إصلاح القطاع الأمني، بدلاً من بذل الجهود للبناء وإعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع في هذه البلدان. وبناءً على النتائج غير المرضية للتدخلات والبرامج الخارجية، أصبح من الضروري أن تتمّ عملية إصلاح القطاع الأمني بقيادة وطنية، ووفق خطة شاملة للأبعاد الإصلاحية كلها، بدءاً من الإطار المرجعي للإصلاح المعتمد على مقاربة الحقوق، وصولاً إلى البعد السياسي-المؤسسي، والبعد الفني.

ثانياً- التوصيات[1]

3- خلص الاجتماع إلى عدد من التوصيات التي انقسمت على الشكل التالي:

ألف- توصيات عامة

تطبيق المبادئ والمعايير التالية على أي عملية لإصلاح القطاع الأمني:

- مبادئ دولة القانون؛
- حياد الأمن؛
- الشفافية؛

(1) لم تتمّ إعادة ترتيب التوصيات أو تجميعها وفق محاور، بل أُبقيت على الصيغة التي وردت فيها من مجموعات العمل أو المشاركين. وبالتالي فترتيبها الحالي ليس مقصوداً ولا يعكس أي نوع من الأفضلية.

- المسؤولية/المحاسبة؛
- المشاركة.

باء- توصيات للحكومات

تنفيذ عمليات الإصلاح وتحويل القطاع الأمني من خلال المحاور التالية:

1- العقيدة الأمنية

- تحويل مفهوم "الأمن العام" إلى "الخدمة العامة"، بحيث يكون قوام العقيدة الأمنية خدمة المواطن؛
- التأكيد على مراقبة وقياس الأداء كأساس لتقييم القطاع الأمني؛
- تأكيد الطابع المدني لقطاع الأمن، عوضاً عن الصفة العسكرية، وإعادة تقييم مناهج التدريب وقواعد العمل على ذلك الأساس؛
- حصر التعامل مع المواطنين بأجهزة الشرطة والأمن العام، واستبعاد الاستخبارات عن التعاطي مع المدنيين؛
- إنهاء نظام الكشف الأمني أو شهادة حسن السلوك التي تصدرها الأجهزة الأمنية (خلافاً للسجل العدلي)، مع استثناء الوظائف الحكومية التي تستوجب ذلك وفقاً لتشريعات قانونية شفافة.

2- تعزيز الإطار القانوني

- النظر في القوانين التأسيسية للقطاع الأمني ومكوّناته، لتتماشى مع المبادئ والمعايير العامة والعقيدة الأمنية الديمقراطية؛
- النظر في الوصف الوظيفي للأجهزة والدوائر والأفراد، لضمان وضوح المهام وعدم تداخلها أو تضاربها؛
- تعزيز دور وزارة الداخلية في إدارة القطاع الأمني والإشراف عليه، وإعادة النظر في صلاحيتها وهيكليتها وتوزيع مسؤولياتها وفق ما يقتضي الأمر؛
- إصلاح القضاء وتطويره بما يتيح تأدية القطاع الأمني لمهامه بصورة أفضل، وتحديد مسؤولية إدارة السجون وإصلاحها.

3- توفير قواعد ضابطة

- الانتقال من نظام الاعتراف إلى نظام الأدلة في القانون الجزائي؛
- عدم اللجوء إلى العنف أو التعذيب خلال التحقيق، وإقامة الضابطة العلمية؛
- وضع نظم وقواعد واضحة وشفافة لضبط تعامل القطاع الأمني بكافة أجهزته مع المواطنين؛
- منع النشاط التجاري من أي نوع كان للعاملين في القطاع الأمني ومختلف مؤسساته.

4- تطوير الصفة المهنية

- وضع معايير مادية ومعنوية ملائمة لاختيار عناصر قطاع الأمن وضباطه؛
- إعادة تقييم أساليب ومناهج التدريب في الكليات العسكرية ومعاهد الشرطة؛
- إعادة تأهيل العناصر الأمنية والضباط تماشياً مع المبادئ والمعايير الجديدة المعتمدة؛
- توفير التجهيزات المناسبة، وإدخال التقنيات المتقدّمة، وتحديث الأقسام والمنشآت، مع تحديد المسؤولية في استخدامها وصونها؛
- تعزيز العنصر النسائي وتمكينه مهنياً على المستويات كافة.

5- تفعيل المراقبة والمساءلة

- تشكيل لجنة برلمانية معنية بالإشراف على الشرطة والأمن الداخلي/العام، لتحقيق مزيد من المساءلة والشفافية؛
- تأسيس أو تنشيط وتمكين ديوان المظالم أو الشكاوى للمواطنين، ومراجعة إطاره القانوني لضمان فعاليته واستقلاليته؛
- تفعيل ديوان المحاسبة وكل آليات الرقابة الحكومية على القطاع الأمني، من حيث الالتزام بالقانون واحترام حقوق الإنسان والمعايير المالية والإدارية في جميع أوجه نشاطها؛
- إدراج مادة حقوق الإنسان في المناهج التدريبية للكليات العسكرية ومعاهد الشرطة؛
- ملاءمة التشريعات والقوانين المحلية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان؛
- الانضمام إلى المعاهدات الدولية ذات الصلة والتصديق عليها ورفع التحفّظات عنها؛
- صياغة مدوّنات سلوكية وتعميمها على جميع الدوائر والأجهزة المختصة بالتعامل مع المواطنين لضبط ذلك التعامل على أسس شفافة؛
- إدراج الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الصلة ضمن المناهج التدريبية للكليات العسكرية ومعاهد الشرطة.

6- تحسين ظروف الخدمة

- إصدار تشريعات ونظم وآليات توفّر الحقوق القانونية لعناصر وضباط الأمن لحمايتهم أثناء القيام بواجباتهم؛
- تأكيد حق المرؤوس برفض إطاعة أي أمر غير قانوني صادر عن رؤسائه؛
- تطوير آلية للشكوى في حال تعرّض المرؤوسين إلى التعسّف من قبل رؤسائهم؛
- التشريع لتأسيس نقابة للعاملين في قطاع الأمن للدفاع عن حقوقهم وتحسين أوضاعهم؛
- تحسين الرواتب والمخصّصات الطبية وعلاوات تعليم الأولاد وغيرها؛

- تحسين ساعات الدوام والتعويض عن الساعات الإضافية.

7- بناء الثقة بين قطاع الأمن والمواطنين

- تشكيل وحدة استطلاع رأي تابعة لقطاع الأمن لاستكشاف نظرة المواطنين إليه، كأداة لقياس وتقييم الأداء؛
- تغيير الزي الرسمي لتكريس فكرة الإصلاح والتحوّل لدى المواطنين، مع وضع شارات تحمل اسم كل عنصر أو ضابط لتعزيز الشفافية والثقة؛
- الانفتاح على المجتمع من خلال الإعلان عن النشاطات والإصلاحات والتحوّلات لإعلام المواطنين بها، ومن خلال التعاون مع المجتمع المدني لبحث المشكلات والاحتياجات وتلقي الاقتراحات.

جيم- توصيات للجهات المنظّمة (الإسكوا ومركز كارنيغي للشرق الأوسط) ولمنظمة الأمم المتحدة

1- تأسيس شبكة عربية للمؤسسات العاملة في إصلاح القطاع الأمني تتضمّن، بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني، مراكز أبحاث وهيئات إقليمية تعمل على التنسيق وتبادل التجارب والخبرات.

2- تنظيم منتدى من أجل ضبط وتوضيح المفاهيم، ولاسيما التمييز بين مفهوم الأمن والنظام الأمني.

3- تنظيم ورش عمل ودورات تدريبية حول إصلاح القطاع الأمني، تشمل:

(أ) دورات لتدريب المدرّبين، تستهدف المؤسسات الحكومية في البلدان الراغبة في ذلك؛

(ب) ورش عمل تدريبية للمجتمع المدني؛

(ج) ورش عمل واجتماعات خبراء في موضوع التشريعات والقوانين وعملية التدريب والتأهيل والرقابة والمقاربة المبنية على أساس النوع الاجتماعي[2] للقطاع الأمني.

4- تنظيم منتدى يبني على نتائج هذا الاجتماع، ويتضمّن مخرجات واضحة وخططاً متكاملة لتدريب شامل.

5- جمع الدراسات والأوراق الإرشادية حول إصلاح وتحوّل قطاع الأمن ومشاركتها مع المشاركين في هذا الاجتماع وغيرهم من المعنيين، عبر قائمة بريد إلكتروني أو موقع إلكتروني خاص أو صفحة خاصة على "الفايسبوك" .

6- تسهيل عملية التواصل بين المؤسسات الحكومية عبر تعيين حلقة اتصال تتولّى هذا الشأن بالتعاون مع الإسكوا ومركز كارنيغي.

---

(2) المقاربة المبنية على أساس النوع الاجتماعي هي المقاربة التي تلحظ الأدوار الاجتماعية للنساء والرجال في المجتمع، ومتطلبات إزالة التمييز، وضرورة تحقيق المساواة بين النساء والرجال، وتمكين المرأة.

7- عرض الدراسات والتوصيات الصادرة على مجلس وزراء الداخلية العرب.
8- إنشاء وسائل إلكترونية للتواصل بين المشاركين في الاجتماع (قائمة بريدية، مجموعة إلكترونية، صفحة أو موقع إلكتروني).

9- تنظيم اجتماعات متابعة دورية.

ثالثاً- الافتتاح

4- افتتح الاجتماع بجلسة تخلّلتها كلمات لممثلي مركز كارنيغي للشرق الأوسط، والإسكوا، ووزارة الداخلية والبلديات في الجمهورية اللبنانية.

5- الدكتور بول سالم، مدير مركز كارنيغي للشرق الأوسط، أكّد على أهمية إصلاح وتحوّل القطاع الأمني في الدول العربية في مرحلة الثورات والتقلبات التي تعيشها، والتي سُميت بمرحلة "الربيع العربي"، نظراً إلى دور هذا القطاع في الأنظمة السلطوية السابقة والأدوار المختلفة التي أدّاها بالنسبة للانتفاضات الشعبية، بمواجهتها والتصدي لها، أو دعمها، أو الوقوف على الحياد منها.

6- أما الآن، فمن المفترض أن يندرج قطاع الأمن ضمن منظومة سياسية ديمقراطية مدنية، وأن يكون دعامة لا تهديداً لها.

7- وأضاف سالم أن مستقبل قطاعات الأمن في العالم العربي يعني الجميع، أمنيين ومدنيين، وأن خير سبيل للوصول إلى مجتمع ديمقراطي آمن يوازن بين دور صندوق الاقتراع ووظيفة البندقية هو تبادل الخبرات والحوارالبنّاء. ويشكّل هذا المؤتمر مساهمة، ولو متواضعة، في الدفع باتجاه الإصلاح الأمني، والتطوير الديمقراطي، والنمو الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية، وتعزيز أمن المواطن في العالم العربي.

8- وقدّم السيد نديم خوري، نائب الأمين التنفيذي للإسكوا، كلمة اللجنة مؤكداً فيها على الحاجة الملحّة إلى إعادة النظر في دور المؤسسات الأمنية إثر الانتفاضات والثورات العربية التي يشكل المواطن العربي أساساً لها. ورأى خوري أن المكاسب التي حقّقتها هذه البلدان في التنمية البشرية ونمو الناتج المحلي الإجمالي، كانت ضعيفة وغير مستدامة، إلى جانب غياب حرية التعبير عن الرأي وحق المحاسبة والمشاركة الفاعلة والمؤسسات العامة العادلة، ما جعل الأزمة شاملة وأدّى إلى الانفجار الشعبي.

9- كما لفت خوري النظر إلى الكلفة التنموية الباهظة التي نتجت عن التركيز في أهداف الحكومات، على أمن النظام وتأمين الاستقرار السياسي وضمان استمرارية نظم الحكم السياسية والاقتصادية السائدة، على حساب التنمية البشرية والاقتصادية والاجتماعية. وأشار إلى أن نسبة الإنفاق العسكري من إجمالي الإنفاق الحكومي في المنطقة العربية تفوق ضعف النسبة العالمية.

10- وشدّد خوري على أن الوقت قد حان لإصلاح النظم التشريعية المتعلقة بالقطاع الأمني، مع تطبيق مبدأي: (أ) إشراف السلطة المدنية على الأجهزة الأمنية؛ و(ب) المحاسبة المؤسّسية لهذه الأجهزة.

11- وأكّد أيضاً أن دعم التحوّل نحو الديمقراطية أو الإصلاح السياسي، يتطلّب النظر في سبل قياس التقدّم في إصلاح القطاع الأمني وسيادة القانون. ويعني ذلك البحث في ما يجب قياسه وكيفية القيام بهذا القياس لتحديد

الثغرات الموجودة وتمكين صناع القرار من بلورة السياسات اللازمة لمعالجة أوجه القصور على أساس معرفي سليم. كما أشار إلى أن الإسكوا تعمل على تطوير مؤشرات للحكم السليم في العالم العربي نابعة من خصائص هذه المنطقة.

12- أما كلمة وزارة الداخلية والبلديات في الجمهورية اللبنانية فألقاها العميد بيار نصار الذي شدّد على أهمية دور لبنان في عملية الإصلاح المنشود، في ظلّ التحوّلات الجذرية التي تشهدها المنطقة العربية باتجاه مزيد من الديمقراطية، وتفعيل عمل المؤسسات بالتوازي مع احترام الحريات ومبادئ حقوق الإنسان. ودعا الأجهزة الأمنية إلى الالتزام الجدي بالإصلاح والتطوير بالتعاون مع الجهات الرسمية والمدنية كافة، بغية وضع خطط استراتيجية واضحة وممنهجة تلامس تطلّعات الشعوب وتحقّق سيادة القانون.

13- وأكّد العميد نصار في كلمته على أن الإصلاح لا يمكن بلوغه إلا بالإرادة الصادقة والعمل الدؤوب والشراكة مع شرائح المجتمع ومكوّناته كافة، ليكون الضامن الأساس لاستقرار الوطن وديمومته. وشدّد في هذا السياق على أهمية دور المؤسسات التشريعية، والمسؤولية الجسيمة التي تقع على عاتق القيادة والرؤساء، في دوام الرقابة والإشراف وإعمال قواعد المسؤولية والعقاب عند التجاوز والمخالفة، فالعبرة تكمن في التطبيق. كما أشار إلى دور السلطة القضائية بأجهزتها كافة في ردع الفساد ودعم العملية الإصلاحية.

14- وختم العميد نصار كلمته بالإشارة إلى أهمية التواصل والتعاون بين البلدان، ومع منظمات وهيئات المجتمع المدني في كلّ مجالات الإصلاح، وفي مقدّمها إصلاح قطاع الأمن، لبلوغ الغاية المرجوة وهي: "أجهزة أمنية وطنية تلتزم المهنية سلوكاً وتعتمد الشفافية ممارسةً وتقدّس الحرية حقاً لكل إنسان".

رابعاً- مواضيع البحث والمناقشة

ألف- إصلاح القطاع الأمني: شرط أساسي للتحوّل الديمقراطي

15- استعرض المشاركون تجارب الأجهزة الأمنية وأدوارها خلال المراحل السابقة، بالإضافة إلى دورها خلال الثورات العربية منذ نهاية عام 2010، ولاسيما في تونس وليبيا ومصر واليمن، حيث تحوّلت القطاعات الأمنية من مهمتها الأساسية المتمثلة في حفظ الأمن العام، إلى حماية الطبقة الحاكمة واعتبار المواطنين مصدراً للخطر، متجاوزة بذلك مهامها المحددة وفق القانون والدستور. أما علاقة الخارج بهذه الأجهزة، فكانت محصورة بمسألة مكافحة الإرهاب، مع غياب الاهتمام الحقيقي للمانحين بثقافة الحقوق والتفاوت الجزئي في أجندات المانحين أنفسهم (بين الولايات المتحدة وأوروبا على سبيل المثال).

16- وناقش المشاركون عدداً من التوقعات والأهداف لإصلاح القطاع الأمني في إطار عملية التحوّل التي يشهدها بعض البلدان العربية، فشدّدوا على أن الأمن يعكس الإرادة السياسية، وأنه من الضروري أن تتحوّل الأجهزة الأمنية من "تنظيمات سرية" فوق القانون، إلى مؤسسات خدمة عامة غير تابعة لمرجعية حزبية أو أجندة سياسية أو عقائدية معينة، وأن تخضع للمساءلة والمحاسبة والتقييم، وأن تتبنى عقيدة مبنية على خدمة المواطن وحمايته في إطار مقاربة حقوقية. وأكّد المشاركون على أهمية وضع آليات لمنع الحاكم من استخدام أجهزة الأمن للوصول إلى السلطة أو البقاء فيها خلافاً للشرعية الدستورية والقانون، كما ناقشوا الفروقات بين الأجهزة الأمنية والأجهزة العسكرية، وإمكانية الفصل بينها، وأثر ذلك على عملية التحول السياسي والمؤسسي، ومدى مساهمته في تعزيز الديمقراطية.

17- واستعرض المشاركون التحديات التي تواجه عملية إصلاح القطاع الأمني، فرأوا أن هذه التحديات متشعّبة وتتوزع على المستويات الوظيفية والهيكلية والتشريعية والاجتماعية. كما اتفقوا على صعوبة تحقيق مبدأ حياد الدولة في البلدان العربية، بمؤسساتها وأفرادها، بما في ذلك الأجهزة الأمنية، ما يتطلب إيلاء أهمية أكبر لعملية وضع تشريعات وقوانين تضمن الأداء الحيادي. وناقش المشاركون أيضاً التحديات المرتبطة بتأمين المناعة الاقتصادية والاجتماعية لعناصر الأمن، بشفافية ودون المساس بالأسس الديمقراطية وحقوق الإنسان. ومن التحديات التي ذكرها المشاركون صعوبة إلغاء الحساسيات الموجودة بين القطاعات الأمنية والعسكرية والمدنية، والتي تتطلب تغييراً في الثقافة والسلوك.

18- وفي إطار النقاش، عرض عدد من المتحدثين واقع الأجهزة الأمنية في بلدانهم بشكل تفصيلي، انطلاقاً من دورها ما قبل الثورات وخلالها، وصولاً إلى وضعها الحالي والتحديات التي تواجهها، فاستُعرِضَت في هذا السياق تجارب تونس ولبنان وليبيا ومصر واليمن.

باء- إصلاح وتحوّل القطاع الأمني: المفاهيم والأهداف والمقاربات والمداخل والاستراتيجيات (مجموعات العمل)

19- توزّع المشاركون على مجموعات عمل لمناقشة المفاهيم، والأهداف، والمقاربات، والمداخل والاستراتيجيات، المتعلقة بإصلاح وتحوّل القطاع الأمني في المنطقة العربية ككل، وفي البلدان التي تشهد ثورات وتحولات بشكل خاص، وجرى عرض نتائج عمل كل مجموعة في جلسة عامة.

1- المفاهيم

20- أكّد المشاركون أن عملية إصلاح قطاع الأمن تتطلب مراجعة للمفاهيم والإطار المرجعي الناظم لعمل الأجهزة الأمنية، على المستوى السياسي والدستوري والقانوني والفني، كما على المستوى الاجتماعي الثقافي الذي يشمل ثقافة المجتمع والأفراد والأجهزة نفسها. ورأوا أن عملية الإصلاح يجب أن تأخذ في الاعتبار مجمل الأطر المؤسّسية والسياسية والثقافية والاجتماعية التي تعمل ضمنها الأجهزة الأمنية، بما في ذلك المؤثرات الخارجية التي يمكن أن تؤثر على عملية الإصلاح، خصوصاً في مرحلة كتلك التي تواجهها المنطقة العربية.

21- وناقش المشاركون فكرة إصلاح الأمن، لا بمفهومه الضيق المرتبط بأعمال الشرطة، بل بالمفهوم الواسع الذي يشمل الأمن البشري، أو الأمن الذي يجعل من المواطن-الإنسان موضوعاً محورياً له. ولم يتبن المشاركون تعريفاً محدداً للأمن، إلا أنهم اتفقوا على ضرورة مناقشة الموضوع بأبعاده المتعددة والمرتبطة بوضعية المواطن وحقوقه ومفهوم المواطنة، وانطلاقاً من رؤية مفادها أن الأمن والأمان حاجة إنسانية وحق من حقوق الإنسان أينما كان، فهو بالتالي أوسع من مجرد الأمن الجسدي المباشر.

2- الأهداف

22- إن الهدف العام من إصلاح القطاع الأمني هو المساهمة في تحقيق التحوّل الديمقراطي، وبناء دولة القانون، وحماية حقوق الإنسان، وتحقيق التنمية.

23- وتحدث المشاركون عن التحوّل الذي يؤدي إلى الإصلاح أو التغيير، من دون الجزم أن ما يجري حالياً في البلدان العربية هو تحوّل ديمقراطي، وإن كان ذلك هو هدف الثورات العربية وشعارها الأساسي، أي

التوجه نحو بناء الدولة الديمقراطية المدنية الحديثة التي تقوم على مبادئ احترام الحقوق وفصل السلطات والشرعية الدستورية.

24- كما ركّز المشاركون على موضوع تقليص الفجوة بين المواطن ورجل الأمن وإزالة علاقة الشك بينهما، وهو موضوع متّصل بثقافة المجتمع. وتطرق النقاش إلى أن حماية جهاز الأمن تتم عبر تعزيز المناعة الداخلية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، للشرطة وأعضاء أجهزة الأمن، وبوجود أنظمة واضحة ودقيقة تمنحهم الحق بالتنظيم النقابي وممارسة حقوقهم، مثل حقهم في المرافعة بحال تعرّضهم إلى الأذى، وتحول في الوقت نفسه دون ارتكابهم للتجاوزات.

3- المقاربات

25- تبيّن من النقاش أن هناك حاجة لمقاربات مختلفة تبعاً للبلدان. فالبلدان التي تعاني من الانقسامات السياسية تحتاج إلى مقاربة مختلفة عن تلك التي تعاني من الاحتلال أو النزاعات. في فلسطين، مثلاً، جرى إصلاح القطاع الأمني بتأثير من الدول المانحة وضغوطها لتلبية احتياجات الاحتلال لا لخدمة المواطن الفلسطيني. أما بعض البلدان التي شهدت انتفاضات وثورات أدت إلى ضعف الأجهزة الأمنية وبالتالي انعدام الأمن فيها، فأصبح توفير الأمن من أولوياتها على المدى القصير، لتمكين المواطنين والمجتمع المدني والتيارات السياسية من ممارسة العملية السياسية دون ضغط أو تخويف أو قلق مصيري يعطّل العملية السياسية الديمقراطية.

26- وأكّد المشاركون على أهمية أن تكون عملية الإصلاح عملية وطنية شاملة، ونابعة من الاحتياجات والأولويات الوطنية، وعلى أساس أجندة ورؤية محلية يُوَظَّف في إطارها أي دعم خارجي.

27- كما أكّدوا كذلك على أهمية فصل واستقلال الأجهزة الأمنية عن السلطات السياسية والحزبية وعملها بموجب الدستور والقانون فقط، لا في خدمة أجندات حزبية أو فئوية خاصة، وإخضاعها للرقابة والمساءلة في كل الأمور بما في ذلك المشتريات والموازنات، وتمكين المجتمع المدني من مراقبتها لضمان حسن سيرها حسب المبادئ الديمقراطية والدستورية. ويجب النصّ بشكل واضح في الدستور على تعريف الاستقلالية والحياد، بما يكرّس مفاهيم الحصانة والحماية من جهة، والمسؤولية والرقابة والمساءلة من جهة ثانية.

28- وبعد مناقشة مجموعة من التجارب في تونس والعراق وفلسطين ولبنان ومصر واليمن، رأى المشاركون أنه من الصعب في بعض الحالات بلوغ الإجماع السياسي لبلورة رؤية واستراتيجيات مشتركة، ما يمثل تحديات وصعوبات إضافية أمام عملية الإصلاح وبناء المؤسسات الأمنية التي كانت، في عدد من البلدان، تعمل فعلياً خارج نطاق الدستور وترتبط مباشرةً برأس الدولة. من هنا أجمع المشاركون على أن إصلاح القطاع الأمني يبدأ بفصل المنظومة السياسية عن الأمن، فلا يمكن تحقيق الإصلاح المرغوب في القطاع الأمني دون الإصلاح السياسي، أو دون توفّر الإرادة السياسية للسير نحو اعتماد مرجعية حقوق الإنسان وبناء الديمقراطية الدستورية.

29- وناقش المشاركون أيضاً موضوع الإطار العام للإجراءات الانتقالية، مؤكدين أنها يجب أن تتضمّن إجراءات مؤسساتية وقانونية وثقافية، ما يسهّل عملية الإصلاح. وفي هذا السياق، برزت الحاجة إلى الخروج من علاقة الخصومة والعداوة بين المؤسسات الأمنية والقوى "الثورية"، ودفعها نحو المصالحة من خلال إجراءات العدالة الانتقالية (التي هي خارج نطاق هذا الاجتماع).

30- فضلاً عن ذلك، شدّد المشاركون على أهمية إصلاح قطاع الأمن بالنسبة إلى عملية التنمية، من خلال توفير البيئة الآمنة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية، وتصحيح الإنفاق بما يتلاءم مع خطط التنمية الوطنية.

4- مداخل واستراتيجيات إصلاح وتحوّل القطاع الأمني

31- انطلاقاً من الإجماع على أن إصلاح قطاع الأمن يتطلب إصلاح المنظومة السياسة بمجملها، رأى المشاركون أن عملية صياغة الدساتير الجديدة أو تعديل الموجود منها تتضمن جوانب أساسية متصلة بإصلاح القطاع الأمني، منها ما يُسمى بدسترة الحقوق، بمعنى تأسيس ديمقراطيات دستورية تقوم على الحق والمحاكم الدستورية، ودسترة الحقوق والواجبات المتعلقة بالإصلاح الأمني. وبما أن عدم حيادية جهازي الدولة والأمن كانت من المشكلات الكبرى التي عانت منها البلدان العربية في السابق، فمن الضروري للدساتير أن تتضمن مبادئ عامة تضمن حيادية هذه الأجهزة، مع إمكانية الرقابة على الأمن بتحديد مرجعيته إلى سلطات تخضع، بدورها، إلى المساءلة من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية. وتجدر الإشارة إلى أن الإصلاحات الدستورية لا تلغي الحاجة إلى الإصلاحات ذات الطابع الفني والمؤسّسي، بل توفر لها الإطار المرجعي والسياسي الضروري لتفعيلها. كما يجب الرجوع إلى محاولات الإصلاح السابقة عند وضع الخطط الجديدة لإصلاح الأمن، للاستفادة من الجوانب الإيجابية فيها، وتفادي الثغرات وعناصر الفشل.

32- ويجب الأخذ في الاعتبار أن عملية إصلاح جهاز الأمن، بضمان حياديته وتحويله إلى خدمة عامة لصالح المواطن وإخضاعه إلى المراقبة والمساءلة، قد تواجه صعوبات ناتجة عن مقاومة القوى الموجودة في المجتمع، سواء المنتمية للنظام السابق، أو تلك القوى الجديدة التي قد تكون لها أجندات لا تتوافق مع وجهة الإصلاح المرغوب فيها أو وجهة التحوّل نحو الديمقراطية الدستورية. ليس هذا وحسب، بل إن هناك نوع آخر من مقاومة التغيير، وهو مرتبط بوجود مجموعات وأفراد داخل جهاز الأمن نفسه ممن يستفيدون من الوضع القائم لتحقيق مصالح شخصية. يُضاف إلى ذلك صعوبات من نوع آخر، تتمثل بوجود أجندات خارجية متعلقة بقطاع الأمن، وقد لا تكون دائماً متطابقة مع الأجندات الوطنية.

33- إن وضع أي استراتيجية لإصلاح القطاع الأمني تبدأ بالضرورة من رؤية وطنية مشتركة عن الأمن والتهديدات الداخلية والخارجية للدولة والمجتمع، مع الأخذ بعين الاعتبار واقع اختلاف التركيبات السياسية والمجتمعية في البلد. وانطلاقاً من هذه الرؤية، تتم هيكلة الأجهزة الأمنية وتحديد عقيدتها، وإطارها المرجعي، ومهامها، والعلاقة فيما بينها، وعددها، ومستلزماتها، وأساليب عملها، وتفصيل مهام أعضائها وأدوارهم فيها لضمان الفعالية وعدم التضارب في المهام.

34- إضافة إلى ما سبق، ناقش المشاركون عدداً من القضايا الأساسية التي تشكل مداخل لإصلاح القطاع الأمني، وتتضمن:

(أ) إخضاع الوظيفة العامة إلى معايير الكفاءة والجدارة لا إلى المحسوبيات والتدخّلات السياسية؛

(ب) تحديد الاختصاصات والمسؤوليات؛

(ج) رفع القدسية عن أجهزة الأمن لتصبح قابلة للمساءلة والمحاسبة والتقييم؛

(د) تحديد المعايير التي تحكم المؤسسات الأمنية، وتقديم هذه المؤسسات على أنها تؤمن خدمة من خدمات الدولة للمواطن؛

(هـ) تحديد المرجعيات السياسية والقانونية لتشكيل وإدارة وعمل وزارة الداخلية.

35- ووجد المشاركون أنه من الأفضل لمرجعية وزارة الداخلية أن تكون مدنية وخاضعة إلى المساءلة السياسية وغير السياسية، وأكّدوا على ضرورة إشراك ممثلين عن القوى الأمنية نفسها في عملية إصلاح وتطوير القطاع الأمني، وبلورة هيكلية واضحة ذات قوانين مناسبة.

36- كما اقترح عدد من المشاركين سلسلة خطوات تخصّ وزارات الداخلية وتساهم في تحقيق أهداف الإصلاح والتغيير، منها التخفيف من أعباء وزارة الداخلية ليتسنى لها التركيز على الأمن وإصلاح الشرطة القضائية التي تربط بين الجهازين الأمني والقضائي وتحفظ حقوق المواطنين. كما اقتُرِحَت صيغة تقوم على الفصل التام بين مهام وزارة الداخلية والمهام الأمنية، أو في حالة عدم الفصل، إنشاء منصب نائب وزير الداخلية للاهتمام بشؤون الشرطة ومنصب نائب آخر لتولّي الشؤون المدنية، وهي صيغة معتمدة في فلسطين. واستعرض المشاركون اقتراح تشكيل لجنة لمراقبة عمل وزارة الداخلية، تتألف من برلمانيين وخبراء من منظمات حقوقية وترفع تقريراً سنوياً عن عمل هذه الوزارة، كما يجب أن يكون هنالك مدونة سلوكيات (Ethics Code) خاصة بوزارة الداخلية، ولجنة أخلاقيات ذات عضوية مختلطة من داخل قطاع الأمن ومن خارجه.

37- إضافة إلى ذلك، ناقش المشاركون تطوير عمل الشرطة من مجرد قمع المخالفات لتتحول إلى شرطة وقائية، عبر إنشاء جهاز جديد للشرطة بطابع محلي، بحيث يتألّف من أبناء المجتمع نفسه الذي يعمل فيه. ومع أهمية هذه الفكرة، دار نقاش حول احتمال نشوء ضغوط من المجتمع المحلي تؤثّر على عمل الشرطة المحلية وشفافيتها، خصوصاً في البلدان التي ما يزال الطابع القبلي أو الديني أو الإثني يغلب فيها على المجتمع والنظام السياسي.

38- واستعرض المشاركون أوضاع الأجهزة الأمنية في بلدانهم، خصوصاً في تونس وفلسطين ولبنان ومصر واليمن، وأكدّوا على الحاجة إلى بناء قدرات هذه الأجهزة، إضافة إلى احتياجات أخرى يجب أن تتم كشرط لإصلاح القطاع الأمني.

39- كذلك لحظ المشاركون أنه في البلدان التي شهدت تغييراً في أنظمتها، يعاني عناصر الأمن من صعوبات في التأقلم مع التغيرات في مهامهم ونظرة المواطنين إليهم، ما يستدعي العمل على تغيير نظرة الناس للقوى الأمنية من خلال حملات تثقيفية وتوعوية، مع العلم بأن المعيار الأساسي في هذا المجال هو تحسّن أداء القوى الأمنية نفسها.

40- وعبّرالمشاركون عن وجوب تحسين الخدمات والتقديمات والرواتب التي يتلقاها عناصر الأمن لتحسين أدائهم، كما اقترحوا الخطوات التالية ضمن الخطة الإصلاحية لقطاع الأمن:

(أ) إعادة تقييم عمليات تدريب عناصر الأمن؛
(ب) إعادة التأهيل الأكاديمي لرجال الأمن في مجال التعامل مع الناس؛
(ج) إخضاع آليات التعيين في الوظائف الأمنية إلى معايير الكفاءة؛
(د) وضع برنامج علاج نفسي لعناصر الأمن؛
(هـ) إدراج مادة حقوق الإنسان في مناهج الأكاديميات العسكرية؛
(و) تحديث أقسام الشرطة وإدخال التقنيات الجديدة إليها؛
(ز) دعم حرس الحدود ومساعدتهم في ضبط الحدود ومنع التهريب؛
(ح) تحسين طريقة اختيار الضباط.

جيم- تحوّلات القطاع الأمني في الدول العربية والمجتمع الدولي: إلغاء النهج المألوف المرتكز على أجندات الجهات المانحة

41- انضم إلى المشاركين عدد من الخبراء والدبلوماسيين الأجانب في جلسة عامة، استعرضوا فيها بعض القضايا المتعلقة بعلاقة العملية الإصلاحية للقطاع الأمني بالجهات المانحة، وكيفية الاستفادة من التجارب والنماذج المعتمدة في بلدان أخرى من العالم.

42- وقد أجمع المشاركون على أنه لا يمكن استيراد نماذج جاهزة وتطبيقها في أي بلد كان، بل تجب الاستفادة من العناصر التي تتناسب مع أوضاع كل بلد، من خلال عملية اختيار واعية يقوم بها المعنيون، بحيث يتم استنباط نموذج جديد خاص يتماشى مع خصائص واحتياجات البلد. فالقطاع الأمني هو هيكل مبني على أسس التجربة والتاريخ الثقافي والفكري والمجتمعي، وإذا لم تُبنَ مؤسسات هذا القطاع انطلاقاً من ذلك، فلن يكون ناجحاً.

43- كما جرى استعراض تجربة إيرلندا الشمالية، التي يرى البعض أن الحرب التي دارت فيها تنطوي على أوجه شبه مع بعض الحالات في العالم العربي، وحيث بدأت عملية إصلاح القطاع الأمني بتسوية سياسية، تبعها تأليف لجنة مستقلة درست أوضاع القطاع الأمني ووصلت إلى توصيات واقتراحات؛ ثم تم عزل المعرقلين المحتلمين لهذه العملية، وتوكيل الشرطة والأحزاب السياسية بتنفيذ العملية بنفسها، تحت إشراف لجنة خارجية وضمن نظام متطور للمحاسبة.

44- وناقش المشاركون عدداً من المناهج المستخدمة في عملية الإصلاح، مع الإشارة إلى نهج "النوافذ المكسورة" الذي يتم بموجبه تنفيذ مبادرات إصلاحية صغيرة تؤدي في النهاية إلى معالجة المشكلة الكبرى في القطاع الأمني، والتي تكون في العادة امتداداً لمشاكل صغيرة متفشية ضمن هذا القطاع. فعلى سبيل المثال، العنصر الأمني الذي لا يتقاضى راتبه الشهري في الوقت المحدد، أو يتقاضى راتباً لا يكفي لتأمين معيشته، لن يتأثر بكل الدورات التدريبية والمبادرات الساعية لتحسين أدائه.

45- أما بالنسبة إلى الجهات المانحة، فلا يمكن الفصل بينها وبين السياسات الخارجية للبلدان التي تقدم المساعدة، والتي تستخدم التمويل كوسيلة للتأثير على بلد ما، لناحية حماية النظام السياسي القائم، أو إطاحته، أو التركيز على القضايا المتعلقة بمكافحة الإرهاب، وذلك يرتبط أيضاً بأجندات سياسية. وفي العالم العربي، الجهات التي تملك الأموال أو حق التصرف بها هي التي تأخذ القرارات، خصوصاً في مجال إصلاح القطاع الأمني. وأشار المشاركون إلى أنه في بعض الأحيان تذهب المنح والقروض إلى جيوب الحلقات المرتبطة بالنظام، وتساهم بالتالي في تعزيز الفساد. ولحظ المشاركون بروز جهات مانحة جديدة وفاعلة في المنطقة العربية، لا سيما دول مجلس التعاون الخليجي وتركيا.